

Evaluation der Förderung von Inklusionsbetrieben im Rahmen des Programms "Inklusionsinitiative II - AlleImBetrieb" und des bestehenden Förderinstrumentariums; Schlussbericht

Sommer, Jörn; Meyer, Stefan; Gericke, Thomas

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Sommer, J., Meyer, S., & Gericke, T. (2020). *Evaluation der Förderung von Inklusionsbetrieben im Rahmen des Programms "Inklusionsinitiative II - AlleImBetrieb" und des bestehenden Förderinstrumentariums; Schlussbericht.* (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB578). Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; InterVal GmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-73495-0>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



FORSCHUNGSBERICHT

578

Evaluation der Förderung von Inklusionsbetrieben im Rahmen des Programms „Inklusionsinitiative II – AlleImBetrieb“ und des bestehenden Förderinstrumentariums

– Schlussbericht –

Evaluation der Förderung von Inklusionsbetrieben im Rahmen des Programms „Inklusionsinitiative II – AlleImBetrieb“ und des bestehenden Förderinstrumentariums. Schlussbericht



INTERVAL GmbH
Brunnenstraße 181
10119 Berlin
www.interval-berlin.de

Autoren

Dr. Jörn Sommer
Stefan Meyer
Vertr.-Prof. Dr. Thomas Gericke

Projektmitarbeit
Yukako Karato
Dr. Christian Rennert

17. Dezember 2020

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

Kurzbeschreibung

Inklusionsbetriebe bieten schwerbehinderten Menschen sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, denen es trotz Ausschöpfens aller Möglichkeiten nicht gelingt, in anderen Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarkts eine Beschäftigung zu finden. Die INTERVAL GmbH wurde durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) mit der Evaluation der Förderung von Inklusionsbetrieben im Rahmen des Programms „Inklusionsinitiative II – AlleImBetrieb“ und des bestehenden Förderinstrumentariums beauftragt. Der Schlussbericht beschreibt Regularien und Praxis der Förderung und analysiert sie als Einflussfaktoren für verschiedene Erfolgsdimensionen. Neben quantitativen Analysen im Ländervergleich wurde basierend auf 160 Interviews der Arbeitsalltag der Mitarbeitenden in den Betrieben beleuchtet. Handlungsoptionen und Empfehlungen wurden zusammen mit den zuständigen Integrationsämtern und Landesministerien reflektiert.

Abstract

Inclusion firms offer disabled persons employment who, despite exhausting all measures, fail to find employment in other companies on the general labour market. INTERVAL GmbH was commissioned by the Federal Ministry of Labour and Social Affairs (BMAS) to evaluate the funding of inclusion firms within the “Inklusionsinitiative II – AlleImBetrieb” programme and regular funding instruments. The final report analyses the regulation and practice of funding and their intervening effect for various dimensions of success. In addition, Germany’s federal states (Länder) are compared statistically. The day-to-day work of inclusion firms employees was examined based on 160 interviews. Together with integration offices (Integrationsämter) and state ministries options for action and recommendations have been reflected.

Inhalt

Tabellenverzeichnis	9
Abbildungsverzeichnis	10
Abkürzungsverzeichnis	12
Zusammenfassung	14
1. Hintergrund der Studie	18
1.1 Vorhabenbeschreibung	18
1.2 Arbeitsziele	19
1.3 Methodisches Design	20
1.3.1 Datenbasis im Detail	21
1.3.2 Gender Mainstreaming	26
2. Ergebnisse	27
2.1 Inklusionsbetriebe in rechtlicher und historischer Perspektive	27
2.2 Quantitative Perspektiven auf Inklusionsbetriebe	31
2.2.1 Zahl und Struktur der Inklusionsbetriebe	31
2.2.2 Zahl und Struktur der Beschäftigten	34
2.2.3 Teilhabe	39
2.2.4 Stärken und Leistungsminderungen der Beschäftigten	42
2.2.5 Personalorganisation	44
2.2.6 Weiterbildung	47
2.2.7 Gesundheitsförderung	49
2.2.8 Nachhaltigkeit, personelle Fluktuation und Übergänge	50
2.2.9 Finanzen und Marktposition	53
2.2.10 Kooperationen	57
2.2.11 Bündelung von Aspekten des wirtschaftlichen und sozialen Erfolgs	58
2.2.12 Branchen und Geschäftsfelder	60
2.3 Qualitative Perspektiven auf Inklusionsbetriebe	63
2.3.1 Ausprägungen von Inklusion in den Betrieben	63
2.3.2 Förderung für die in den Betrieben realisierte Inklusion	66
2.3.3 Betriebswirtschaftliche Erfolge	69
2.3.4 Ursachen für Übergangserfolge	72
2.3.5 Probleme und Faktoren der Personalrekrutierung	73
2.3.6 Nachhaltigkeit der Arbeits- und Ausbildungsplatzbesetzung	75
2.3.7 Branchen	76
2.3.8 Chancen aus der Kooperation mit anderen Betrieben	77

2.3.9	Besonderheiten von unselbstständigen Abteilungen und Betrieben	77
2.3.10	Gründung von Inklusionsbetrieben	80
2.4	Die Förderung der Inklusionsbetriebe	84
2.4.1	Entwicklung der Fallzahlen und des Fördervolumens	84
2.4.2	Institutionen, Instrumente und Regelungen der Förderung im Detail	89
2.4.2.1	Personalressourcen	89
2.4.2.2	Netzwerke	91
2.4.2.3	Regularien der Förderung	93
2.4.2.4	Abgrenzung der Zielgruppen und bestimmte Beschäftigungsgruppen	96
2.4.2.5	Öffentlichkeitsarbeit und Nachfrage nach Förderung	98
2.4.2.6	Bearbeitungsdauer von Förderanfragen und -anträgen	103
2.4.2.7	Betriebswirtschaftliche Beratung, Prüfung und Monitoring	104
2.4.2.8	Erfahrungen aus der Förderung ausgeschiedener Betriebe	107
2.4.2.9	Einschätzungen der Integrationsämter und Inklusionsbetriebe zu Regelungen, Erfolgsfaktoren und Wirkungen der Förderung	109
2.4.3	Förderung über AlleImBetrieb	113
2.4.3.1	Verausgabte Bundesmittel und angepasste Förderregularien	113
2.4.3.2	Geförderte Inklusionsbetriebe und geschaffene Plätze	114
2.4.3.3	Förderung spezieller Zielgruppen	118
2.4.3.4	Berufliche Weiterbildung und betriebliche Gesundheitsförderung	120
2.5	Analyse von Erfolgsfaktoren der Förderung im Ländervergleich	121
2.5.1	Rahmenbedingungen der Länder im Vergleich	121
2.5.2	Erfolgsindikatoren im Ländervergleich	121
2.5.3	Zusammenhänge zwischen der Höhe der Förderung und der Dichte von Mitarbeitenden der Zielgruppe	124
2.5.4	Zusammenhänge zwischen der Höhe der Förderung und den erreichten Teilen der Zielgruppe	126
2.5.5	Der Einfluss unterschiedlicher Arten der Förderung	127
2.5.6	Der Einfluss personeller Ressourcen der Integrationsämter	128
2.5.7	Der Einfluss von Netzwerken der Integrationsämter	129
2.5.8	Der Einfluss von Öffentlichkeitsarbeit der Integrationsämter	129
2.5.9	Der Einfluss einer Differenzierung der Förderhöhe nach Art der Zielgruppen	130
2.5.10	Weitere Zusammenhänge zu den Erfolgsindikatoren	130
3.	Schlussfolgerungen	131
3.1	Fazit zu Fragen der Leistungsbeschreibung	131
3.1.1	Sozialer und wirtschaftlicher Erfolg der Inklusionsbetriebe	131
3.1.2	Erfolgsfaktoren der Inklusionsbetriebe	132
3.1.3	Nachhaltigkeit	133
3.1.4	Anteil der gesetzlichen Förderung am Erfolg der Inklusionsbetriebe	134
3.1.5	Erfolgsfaktoren der Förderung	135
3.1.6	Gesetzlicher Regelungsbedarf	137
3.2	Diskussion von Handlungsoptionen	139
3.2.1	Stärkere Prüfung von Erfolgsfaktoren durch das Integrationsamt?	139

3.2.2	Stärkere Steuerung der wirtschaftlichen Ausrichtung durch das Integrationsamt?	141
3.2.3	Stärkere Differenzierung der Förderhöhe nach Fallgruppen?	145
3.2.4	Stärkere Differenzierung der Förderhöhe nach betrieblichen Bedarfen?	146
3.2.5	Stärkere Differenzierung der Förderhöhe im zeitlichen Verlauf?	148
3.2.6	Stärkere Vereinheitlichung der Förderung unselbständiger Inklusionsbetriebe?	149
Literaturverzeichnis		151
Anhang		154

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Anteile selbstständiger und unselbstständiger Inklusionsbetriebe	32
Tabelle 2	Beschäftigte in Inklusionsbetrieben nach Status und Geschlecht	34
Tabelle 3	Beschäftigte in Inklusionsbetrieben nach Ländern und Status	35
Tabelle 4	Beschäftigungsstruktur in den Inklusionsbetrieben, Zeitreihe Bund	84
Tabelle 5	Bestandsentwicklung der Zielgruppe nach Ländern in den letzten 10 Jahren	85
Tabelle 6	Finanzielle Leistungen für Inklusionsbetriebe, Zeitreihe Bund	86
Tabelle 7	Durchschnittlicher Betrag zur Förderung der Zielgruppe, Zeitreihe Bund	87
Tabelle 8	Anzahl der durch AlleImBetrieb geschaffenen Arbeits- und Ausbildungsplätze	116
Tabelle 9	Gesamtumfang Förderung der Integrationsämter in Euro für Inklusionsbetriebe	124
Tabelle 10	Rücklauf der Befragung der Inklusionsbetriebe nach Themenblöcken	154
Tabelle 11	Durchschnittlicher wirtschaftlicher Erfolg der Inklusionsbetriebe nach Ländern	154
Tabelle 12	Anzahl der durch AlleImBetrieb geschaffenen Arbeits- und Ausbildungsplätze nach Ländern	155
Tabelle 13	Regelungen zur Förderung von Inklusionsbetrieben zum Ausgleich des besonderen Aufwands nach § 217 SGB IX	156
Tabelle 14	Regelungen zur Förderung von Inklusionsbetrieben zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen nach § 27 SchwbAV	159
Tabelle 15	Spezielle Regelungen zum Ausgleich des besonderen Aufwands (§ 217 SGB IX) und der außergewöhnlichen Belastungen (§ 27 SchwbAV)	162
Tabelle 16	Regelungen zur Förderung investiver Kosten bei Inklusionsbetrieben nach § 217 SGB IX	165
Tabelle 17	Wesentliche Änderungen der Regelungen zur Förderung von Inklusionsbetrieben seit 2013	168
Tabelle 18	Strukturmerkmale der Länder	171
Tabelle 19	Berechnung der Zahl Mitarbeitenden der Zielgruppe in Relation zu zwei Referenzgrößen nach Ländern	172

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Anzahl der Inklusionsbetriebe nach Ländern	31
Abbildung 2	Anteile unselbstständiger Inklusionsbetriebe nach Ländern	33
Abbildung 3	Größe der Betriebe nach Zahl der zur Zielgruppe zählenden Mitarbeitenden	37
Abbildung 4	Teilhabe aus der Sicht der Inklusionsbetriebe	39
Abbildung 5	Durchschnittliches Brutto-Monatsgehalt für Mitarbeitende der Zielgruppe (2017)	40
Abbildung 6	Zielsetzungen aus Sicht der Inklusionsbetriebe	41
Abbildung 7	Von Beschäftigten der Zielgruppe in den Inklusionsbetrieb eingebrachte Stärken	42
Abbildung 8	Leistungsminderung der Zielgruppe	43
Abbildung 9	Arbeitsbegleitende Betreuung	45
Abbildung 10	Bedarf an Weiterbildung	47
Abbildung 11	Krankheitsbedingte Fehltage in Inklusionsbetrieben im Jahr 2017	49
Abbildung 12	Umsetzung der Gesundheitsförderung in Inklusionsbetrieben	50
Abbildung 13	Unterstützung von Übergängen in andere Unternehmen	52
Abbildung 14	Dynamik der Marktposition	54
Abbildung 15	Stärken oder Ressourcen der Inklusionsbetriebe	55
Abbildung 16	Schwächen oder Probleme der Inklusionsbetriebe	55
Abbildung 17	Betriebsergebnis pro Kopf der Zielgruppe (in 1000 Euro)	56
Abbildung 18	Kooperation mit anderen Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes	57
Abbildung 19	Branchen der Inklusionsbetriebe	61
Abbildung 20	Anzahl der Inklusionsbetriebe, Zeitreihe Bund	84
Abbildung 21	Zusammensetzung der Gesamtförderung zwischen 2013 und 2017 nach Ländern	88
Abbildung 22	Personelle Ressourcen in Integrationsämtern (in VZÄ)	90
Abbildung 23	Verteilung personeller Ressourcen der Integrationsämter auf die Aufgabenfelder	91
Abbildung 24	Bewertung der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren bezüglich der Förderung	92
Abbildung 25	Auslegung von Regelungen zur Zielgruppe	96
Abbildung 26	Ziele der Öffentlichkeitsarbeit	99
Abbildung 27	Art der Akteure mit Gründungsvorhaben	101

Abbildung 28	Geschäftsfeldspezifische Erfahrungen von Akteuren mit Gründungsvorhaben	101
Abbildung 29	An die Integrationsämter vorgebrachte Ideen für Gründungsvorhaben	102
Abbildung 30	Für die Dauer der Förderentscheidung verantwortliche Sachverhalte	104
Abbildung 31	Typische Themen der laufenden betriebswirtschaftlichen Beratung von Inklusionsbetrieben zwischen 2013-2018	105
Abbildung 32	Bewertung des vorhandenen Beratungsangebotes für Inklusionsbetriebe	105
Abbildung 33	Laufende Prüfung der Geschäftssituation geförderter Inklusionsbetriebe durch das Integrationsamt	106
Abbildung 34	Gründe für das Ausscheiden der Inklusionsbetriebe aus der Förderung	108
Abbildung 35	Bewertung der Förderentscheidung für später ausgeschiedene Betriebe	109
Abbildung 36	Einschätzung der Integrationsämter zur Förderung von Inklusionsbetrieben	110
Abbildung 37	Verausgabte Mittel aus AlleImBetrieb nach Jahren	113
Abbildung 38	Anteil der durch AlleImBetrieb geförderten Inklusionsbetriebe (seit Programmbeginn) differenziert nach Ländern und bundesweit	115
Abbildung 39	Bestand Mitarbeitende der Zielgruppe, Zeitreihe Bund	117
Abbildung 40	Beschäftigte der Zielgruppe im Ländervergleich (Stand 2019 und Wachstum)	123
Abbildung 41	Gesamtförderung und Zahl der Mitarbeitenden der Zielgruppe im Ländervergleich	125
Abbildung 42	Zusammenhang von Zielgruppenstruktur und laufenden Kosten der Förderung	126

Abkürzungsverzeichnis

AOK	Allgemeine Ortskrankenkasse
BA	Bundesagentur für Arbeit
bag if	Bundesarbeitsgemeinschaft der Inklusionsfirmen
BAGüS	Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe
BB	Brandenburg
BE	Berlin
BIH	Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BTHG	Bundesteilhabegesetz
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
Destatis	Statistisches Bundesamt
DRV	Deutsche Rentenversicherung
EGZ	Eingliederungszuschuss
FAF	Fachberatung für Arbeits- und Firmenprojekte
HB	Bremen
HE	Hessen
HH	Hamburg
GaLa	Garten- und Landschaftsbau
GdB	Grad der Behinderung
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
IFD	Integrationsfachdienst
IHK	Industrie- und Handelskammer
KT	Kostenträger
lag if	Landesarbeitsgemeinschaft der Inklusionsfirmen
LB	Leistungsberechtigte
LVR	Landschaftsverband Rheinland
LWL	Landschaftsverband Westfalen-Lippe
MA-ZG	Mitarbeitende der Zielgruppe
MmSB	Menschen mit Schwerbehinderung
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen

NRW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SchwABV	Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung
SchwBG	Schwerbehindertengesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen
UN-BRK	UN-Behindertenrechtskonvention
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WfbM	Werkstatt für behinderte Menschen
ZBFS	Zentrum Bayern Familie und Soziales

Zusammenfassung

Inklusionsbetriebe¹ nach § 215 SGB IX bieten solchen schwerbehinderten Menschen sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, deren Teilhabe an einer sonstigen Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt aufgrund von Art oder Schwere der Behinderung oder wegen sonstiger Umstände voraussichtlich trotz Ausschöpfens aller Fördermöglichkeiten und des Einsatzes von Integrationsfachdiensten (IFD) auf besondere Schwierigkeiten stößt. Inklusionsbetriebe werden von den Integrationsämtern (Inklusionsämtern)² nach § 217 SGB IX mit Leistungen für Aufbau, Erweiterung, Modernisierung und Ausstattung, für betriebswirtschaftliche Beratung und für besonderen Aufwand sowie nach § 27 Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung (SchwbAV) zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen aus Mitteln der Ausgleichsabgabe gefördert.

Die Inklusionsbetriebe erwirtschaften auf ihren fast 30.000 Arbeitsplätzen nicht nur einen Beitrag zum Bruttosozialprodukt. Sie binden in die unterschiedlichsten Wertschöpfungsketten über 13.000 Menschen mit Schwerbehinderung ein und praktizieren so eine nachhaltige berufliche Teilhabe unter den Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes. Die seit Jahren positive Entwicklung der Inklusionsbetriebe steht der allgemeinen Erwerbsbeteiligung von schwerbehinderten Menschen gegenüber. Auch vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in Umsetzung eines Beschlusses des Deutschen Bundestages das Förderprogramm „Inklusionsinitiative II – AlleImBetrieb“ aus Mitteln des Ausgleichsfonds aufgelegt, dessen Ziel es ist, neue Arbeits- und Ausbildungsplätze in bestehenden oder neuen Inklusionsbetrieben zu schaffen.

Das BMAS hat im Jahr 2017 die INTERVAL GmbH in Kooperation mit (vertr.) Prof. Dr. Thomas Gericke mit der Evaluation der Förderung von Inklusionsbetrieben im Rahmen des Programms „AlleImBetrieb“ und des bestehenden Förderinstrumentariums beauftragt. Übergreifendes Ziel der Evaluation war, herauszufinden, welche Rahmenbedingungen und Erfolgsfaktoren gegeben sein müssen, damit die Förderung von Inklusionsbetrieben wirksam und nachhaltig erfolgen kann.

Die Evaluation hatte eine Laufzeit von September 2017 bis Oktober 2020. Im Jahr 2018 standen zwei schriftliche Erhebungen im Zentrum: eine Onlinebefragung von Inklusionsbetrieben (Rücklauf von 42,8 %) sowie eine Befragung aller Integrationsämter. Beide Erhebungen wurden durch explorative und leitfadengestützte Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Länder und der Integrationsämter vorbereitet. Den Schwerpunkt während des Jahres 2019 bildeten Fallstudien in Inklusionsbetrieben sowie die statistische Analyse von Sekundärdaten, darunter Zeitreihen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) zur Förderung von Inklusionsbetrieben. Im Jahr 2020 wurde zum einen das Themenfeld „Gründung“ vertieft. Zum anderen stand die Entwicklung praxisrelevanter Handlungsempfehlungen im Vordergrund. Dazu wurden auf einem eintägigen Präsenzworkshop die empirischen Ergebnisse der Evaluation vorgestellt sowie Handlungsoptionen und Empfehlungen zur weiteren Förderung mit den Integrationsämtern und Landesministerien reflektiert. Da der Großteil der Erhebungen bereits in den Vorjahren abgeschlossen war, hatte die COVID-19-Pandemie kaum Auswirkungen auf den Ablauf der Evaluation. Die besonderen Herausforderungen, vor welche die Pandemie viele Inklusionsbetriebe stellt, konnten jedoch nicht mehr Gegenstand der Evaluation sein.

¹ Die nach SGB IX (§ 215) definierten Inklusionsbetriebe wurden bis zur Reform des SGB IX am 01.01.2018 Integrationsprojekte genannt. Obgleich der Auftrag zur Evaluation noch den Begriff Integrationsprojekte verwendete, wird in diesem Bericht nun auch durchgängig der aktuelle Begriff Inklusionsbetriebe verwendet.

² In mehreren Ländern (Bayern, Nordrhein-Westfalen und im Saarland) wurden die Integrationsämter offiziell in „Inklusionsamt“ umbenannt. Im vorliegenden Bericht wird für alle Länder aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung einheitlich der Begriff „Integrationsamt“ verwendet.

Weitgehender Konsens ist, dass für die Inklusionsbetriebe der Kern des sozialen Erfolgs darin besteht, Personen der Zielgruppe sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu bieten. Die durch diese Beschäftigung ermöglichten Gehälter sind ein zentraler (und für viele Beschäftigte der als wesentlich wahrgenommene) Effekt der Beschäftigung. Der soziale Erfolg beschränkt sich jedoch nicht darauf. Inklusionsbetriebe bieten vielen Menschen mit Behinderung die Möglichkeit, sich als produktiv zu erleben. Sie tragen durch Anleitung, Beschäftigung und teils Ausbildung/Weiterbildung dazu bei, die Leistungsfähigkeit über die Jahre zu erhalten oder weiterzuentwickeln. Sie bieten durch die Arbeit Gelegenheiten zu sozialen Kontakten zwischen den Beschäftigten mit und ohne Behinderung sowie teils zu Kundinnen und Kunden. Inklusion heißt hier auch, dass andere Beschäftigte sich auf die Zielgruppe einstellen. Die sozialen Erfolge der Inklusionsbetriebe werden von den Mitarbeitenden der Zielgruppe betont. In der Regel sind sie mit ihrer Beschäftigung im Inklusionsbetrieb sehr zufrieden.

Der Großteil der Inklusionsbetriebe wirtschaftet weder deutlich im Verlust- noch im Gewinnbereich, was auch durch den hohen Anteil gemeinnütziger Inklusionsbetriebe vorgegeben ist. Als Indikatoren wirtschaftlichen Erfolgs sollten sowohl Daten zur Marktposition als auch zu Ressourcen und Problemen einbezogen werden. Wirtschaftlich sind die meisten Inklusionsbetriebe bislang hinreichend erfolgreich: Ziel ist ein Mindestmaß wirtschaftlichen Erfolgs, der die Beschäftigung der Zielgruppe ermöglicht. Die seit Jahren steigenden Zahlen der Inklusionsbetriebe und der in ihnen beschäftigten Personen der Zielgruppe sind unter dieser Perspektive der zentrale Erfolgsindikator.

Abgesehen davon, dass ein Mindestmaß wirtschaftlichen Erfolgs die Tragfähigkeit eines Inklusionsbetriebs gewährleisten muss, ist der Zusammenhang zwischen dem wirtschaftlichen und dem sozialen Erfolg nur gering. Und auch die in der Leistungsbeschreibung zur Untersuchung vorgegebenen Unternehmensmerkmale konnten sich nicht als Prädiktoren des sozialen oder wirtschaftlichen Erfolgs beweisen. Die Zusammenhänge sind weder zur Größe noch zur Unternehmensform, zum Anteil der geförderten schwerbehinderten Beschäftigten, deren Geschlecht, Wochenarbeitszeit oder Höhe der Vergütung signifikant. Auch für die Gestaltung der Arbeitsbegleitung, die Trägerstrukturen (bzw. Gründungshintergründe), die Kooperationsbeziehungen zu anderen Betrieben oder die Inanspruchnahme der Gemeinnützigkeit ließ sich kein signifikanter Zusammenhang zum Erfolg feststellen. Signifikante Zusammenhänge bestehen zwischen den Stärken, die die Beschäftigten der Zielgruppe in den Inklusionsbetrieb einbringen und dem wirtschaftlichen Erfolg. Keine Branche ließ sich identifizieren, die zukünftig besonders für Inklusionsbetriebe prädestiniert wäre, Inklusion kann grundsätzlich in allen Branchen geschehen. Für die Integrationsämter bedeutet dieses Ergebnis, dass sich aus der Evaluation kein Kriterienkatalog ableiten lässt, welche Inklusionsbetriebe nach den oben beschriebenen Differenzierungsmerkmalen gefördert werden sollten und welche nicht. Entscheidend ist, dass jeder Inklusionsbetrieb mit einem passenden Geschäftsmodell überzeugen muss. Die anschließende Einzelfallbewertung zur Förderfähigkeit ist für die Integrationsämter weiterhin unumgänglich.

Als zentrale Erfolgsfaktoren der Inklusionsbetriebe ließen sich herausarbeiten: 1. die Tragfähigkeit von Geschäftsmodellen unter Berücksichtigung branchenspezifischer Erfolgsfaktoren, 2. das unternehmerische Handeln (Prüfung und Anpassung von Geschäftsmodellen an veränderte Rahmenbedingungen, Kreativität, betriebswirtschaftliches Entscheiden) und 3. dass sich Inklusionsbetriebe auf die Heterogenität ihrer Beschäftigten einlassen und aktiv damit umgehen. Diese Erfolgsfaktoren sind relativ allgemein gehalten. Es ist ein empirisches Ergebnis, dass sich konkretere Erfolgsfaktoren aufgrund der Heterogenität der Inklusionsbetriebe zwar einzelfallbezogen zeigten, sich dann aber nicht verallgemeinern ließen. Insbesondere haben sich keine besonders erfolgreichen Formen der Arbeitsorganisation gezeigt, die nun modellhaft in allen Inklusionsbetrieben übernommen werden sollten.

Sowohl die qualitativen als auch die quantitativen Ergebnisse sprechen für eine sehr positiv zu bewertende Nachhaltigkeit der Arbeitsplatzbesetzungen in Inklusionsbetrieben. Die Befragung der Inklusionsbetriebe ergab, dass im Verhältnis zu den bestehenden und neu begonnenen Beschäftigungsverhältnissen für Mitarbeitende der Zielgruppe pro Jahr nur rund zwei Prozent wieder aufgelöst werden. Dieses Ergebnis wird von den Fallstudien validiert. Nachhaltigkeit hat hohe Priorität. Inklusionsbetriebe stehen wie alle anderen Betriebe auch unter dem Druck, Belegschaften zu gewinnen, weiterzuentwickeln und zu halten, mit denen sie in ihrem Marktsegment erfolgreich agieren können. Auch seitens der Personen der Zielgruppe ist eine hohe Bindung an den jeweiligen Inklusionsbetrieb festzustellen. In Inklusionsbetrieben, die einen höheren Anteil der Beschäftigten aus WfbM rekrutierten, war keine signifikant höhere Fluktuation der Beschäftigung festzustellen.

Nach Angaben der Inklusionsbetriebe macht die Förderung der Integrationsämter rund zwei Drittel ihrer Förderung aus. Mit deutlichem Abstand folgen die Agenturen für Arbeit (rund 11 % der Förderung), die Träger des SGB II (rund 7 %), Zuschüsse der Gesellschafter (rund 4 %) und Stiftungen (rund 3 %). Innerhalb der Förderung der Integrationsämter hat sich der Anteil der regulären Förderung aufgrund des 2016 neu aufgelegten und mit 150 Mio. Euro ausgestatteten Programms „Inklusionsinitiative II – AlleImBetrieb“ reduziert. Neue Arbeits- und Ausbildungsplätze werden seither überwiegend aus Programmmitteln finanziert, während die regulären Mittel der Integrationsämter überwiegend für den Erhalt bestehender Arbeitsplätze in Inklusionsbetrieben eingesetzt werden. Das Programm hat dazu beigetragen, dass sich das bis zum Jahr 2016 gezeigte kontinuierliche Wachstum der Inklusionsbetriebe auch danach in annähernd gleicher Höhe fortsetzte. Bis Ende 2019 wurden insgesamt 566 Inklusionsbetriebe aus Programmmitteln gefördert und 2.766 neue Arbeits- bzw. Ausbildungsplätze geschaffen. Rund 113 Mio. Euro waren bis Ende 2019 verausgabt oder gebunden, rund 37 Mio. Euro standen noch zur Verfügung.

Den Inklusionsbetrieben zufolge reagiert der Umfang der Beschäftigung von Mitarbeitenden der Zielgruppe in hohem Maß elastisch auf die Höhe der Förderung. Bei einer um zehn Prozent reduzierten Förderung würde nach ihren Angaben die Beschäftigung der Zielgruppe um rund die Hälfte zurückgehen, bei einer Halbierung der Förderung nur noch sieben Prozent der aktuellen Beschäftigungszahl betragen. Der Ländervergleich validiert diese Angaben eher nicht, denn die recht großen Unterschiede in der Förderhöhe spiegeln sich nicht in einer höheren Beschäftigungsdichte der Zielgruppe. Was sich aber im Ländervergleich zeigt, ist ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Höhe der Förderung und der Struktur der erreichten Zielgruppe. Für den Großteil der Länder gilt, dass mit jährlich zusätzlichen 1.000 Euro pro Kopf der Anteil derjenigen Beschäftigten mit behinderungsbedingt besonders geringen Integrationschancen unter den Beschäftigten der Zielgruppe ungefähr um 15 Prozent steigt. Der Ländervergleich spricht dafür, dass eine in der Höhe nicht hinreichend an die Struktur der Zielgruppe angepasste Förderung das Wachstum von Inklusionsbetrieben behindert. Doch auch, wenn die Mindesthöhe der Förderung als notwendige Voraussetzung des Erfolgs verstanden werden kann, ist sie noch keine hinreichende Voraussetzung.

Als Erfolgsfaktoren haben sich darüber hinaus sehr gute Netzwerke mit den zahlreichen direkt oder indirekt beteiligten Akteuren bestätigt sowie eine umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit zur Gewinnung neuer Gründerinnen und Gründer.

Durch den Zusammenhang zwischen der Struktur der erreichten Zielgruppe und der Höhe der Förderung liegt der wesentliche Unterschied zwischen den Ländern weniger in der Höhe der Förderung, sondern bei der Frage, inwieweit Inklusionsbetriebe auf bestimmte Untergruppen der gesetzlich definierten Zielgruppe fokussiert werden. Ob sich ein Integrationsamt entscheidet, mit den vorhandenen Mitteln eher viele leichte Fälle zu fördern oder eher wenige schwere Fälle mit besonders geringen Integrationschancen, liegt innerhalb seiner Gestaltungsfreiheit.

Die Gestaltung der Förderung im Detail ist bundesweit ausgesprochen vielfältig. Ein Problem für die Förderung ist dies i. d. R. jedoch nicht, da nur sehr wenige Inklusionsbetriebe über Ländergrenzen hinweg aktiv sind. Bei den meisten der Gestaltungsoptionen lässt sich wissenschaftlich nicht bewerten, welche Praxis besser als eine andere ist. Eine Ausnahme ist die Differenzierung der Förderhöhe nach Art der Zielgruppe. Die Ergebnisse der Evaluation sprechen dafür, dass der Verzicht auf eine solche Differenzierung die Kosten der Förderung eher erhöht und damit eher ineffizient ist.

Die Evaluation hat keine Hinweise darauf gefunden, dass eine bestimmte Art der Förderung zwischen den Integrationsämtern grundsätzlich nicht transferiert werden könnte. Einschränkend erfordert der eine oder andere Ansatz der Förderung zwar mehr Personal im Integrationsamt, doch muss aus Sicht der Evaluation die Zahl des Personals dort nicht statisch betrachtet werden.

Es konnten in der Evaluation keine Verbesserungspotentiale für eine wirksamere Förderung von Menschen mit Schwerbehinderung in Inklusionsbetrieben identifiziert werden, für die Änderungen bei den bestehenden gesetzlichen Regelungen i. e. S. notwendig wären. Der Gesetzgeber hat den Integrationsämtern hinreichend Handlungsspielraum gelassen. Diesen nutzen sie entsprechend ihrer Länderstrategien und politischen Prioritäten. Empfohlen wird jedoch, die Formulierung in § 216 SGB IX zu streichen, dass Inklusionsbetriebe „Unterstützung bei der Vermittlung in eine sonstige Beschäftigung in einem Betrieb oder einer Dienststelle auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt“ bieten. Dies begründet sich erstens dadurch, dass diese Zielstellung mit der Logik von wirtschaftlich agierenden Betrieben wenig konsistent ist, zweitens dadurch, dass Inklusionsbetriebe bereits zum allgemeinen Arbeitsmarkt zu zählen sind und drittens dadurch, dass Personen der Zielgruppe, ganz überwiegend zufrieden mit ihrer Beschäftigung im Inklusionsbetrieb sind und in der Regel kein Interesse an einem Wechsel des Betriebs besitzen.

Ein Großteil der Förderung entfällt auf die laufenden Kosten (besonderer Aufwand und außergewöhnliche Belastungen). Daraus folgt, dass die Gewinnung zusätzlicher Inklusionsbetriebe langfristig immer weitere finanzielle Mittel erfordert, selbst wenn es einzelnen Integrationsämtern gelingt, die laufenden Kosten pro Kopf etwas zu senken. Ebenso ist davon auszugehen, dass die Förderung weiterer Inklusionsbetriebe tendenziell auch zusätzliches Personal in den Integrationsämtern benötigt, sei es zur Gewinnung neuer Betriebe, sei es zur Verwaltung derselben.

Vor diesem Hintergrund wurden sechs Optionen vertiefend diskutiert, durch Gestaltung von Details der Förderung die Effizienz derselben zu erhöhen:

1. Stärkere Prüfung von Erfolgsfaktoren durch das Integrationsamt,
2. Stärkere Steuerung der wirtschaftlichen Ausrichtung durch das Integrationsamt,
3. Stärkere Differenzierung der Förderhöhe nach Fallgruppen,
4. Stärkere Differenzierung der Förderhöhe nach betrieblichen Bedarfen,
5. Stärkere Differenzierung der Förderhöhe im zeitlichen Verlauf und eine
6. Stärkere Vereinheitlichung der Förderung unselbstständiger Inklusionsbetriebe.

Da die einzelnen Ansätze jeweils Vor- und Nachteile haben, lieferte die Analyse kein eindeutiges Ergebnis, wie eine Förderung von Inklusionsbetrieben bundesweit einheitlich aussehen müsste. Die Strukturierung der verschiedenen Argumente kann jedoch den Integrationsämtern dazu dienen, die eigene Praxis besser zu reflektieren. Auf dieser Basis können die Integrationsämter prüfen, ob die eingespielten Regelungen jeweils bestmöglich an die landesspezifischen Gegebenheiten und politischen Prioritäten angepasst sind – oder ob es sich eher lohnt, von anderen Integrationsämtern erprobte Ansätze zu übernehmen.

1. Hintergrund der Studie

1.1 Vorhabenbeschreibung

Inklusionsbetriebe³ nach § 215 SGB IX bieten solchen schwerbehinderten Menschen sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, deren Teilhabe an einer sonstigen Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt aufgrund von Art oder Schwere der Behinderung oder wegen sonstiger Umstände voraussichtlich trotz Ausschöpfens aller Fördermöglichkeiten und des Einsatzes von Integrationsfachdiensten (IFD) auf besondere Schwierigkeiten stößt. Inklusionsbetriebe werden von den Integrationsämtern (Inklusionsämtern)⁴ nach § 217 SGB IX mit Leistungen für Aufbau, Erweiterung, Modernisierung und Ausstattung, für betriebswirtschaftliche Beratung und für besonderen Aufwand sowie nach § 27 Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung (SchwbAV) zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen aus Mitteln der Ausgleichsabgabe gefördert.

Besondere Aufmerksamkeit erhalten die Inklusionsbetriebe aufgrund der mit dem Bundesteilhabegesetz (BTHG) verfolgten Zielsetzung, den Übergang von Menschen mit Behinderungen aus Werkstätten (WfbM) auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu verstärken. Mit der Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention im Jahr 2008 hat sich die Bundesrepublik Deutschland u. a. verpflichtet, „das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit“ anzuerkennen; „dies beinhaltet das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, integrativen und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wird“ (UN-BRK 2008: Artikel 27). Diese Verpflichtung ist nicht nur die de facto Anerkennung eines universellen Menschenrechts auf berufliche und soziale Teilhabe. Sie folgt auch volkswirtschaftlichen Zielsetzungen, alle verfügbaren Ressourcen zur Absicherung des Fachkräftebedarfes nutzen. Die Inklusionsbetriebe erwirtschaften auf ihren fast 30.000 Arbeitsplätzen nicht nur einen Beitrag zum Bruttosozialprodukt, sie binden in die unterschiedlichsten Wertschöpfungsketten über 13.000 Menschen mit Schwerbehinderung ein und praktizieren so eine nachhaltige berufliche Teilhabe unter den Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes (Jahresbericht der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) 2019, im Erscheinen). Durch die gemeinsame Beschäftigung von Menschen mit und ohne Behinderung zeigen sie in vielen Branchen, wie Inklusion auf dem Arbeitsmarkt gelingen kann.

Die seit Jahren positive Entwicklung der Inklusionsbetriebe steht der allgemeinen Erwerbsbeteiligung von schwerbehinderten Menschen gegenüber. Die Erfolge der Inklusionsbetriebe führten jedoch auch dazu, dass die Mittel zur Förderung immer neuer Inklusionsbetriebe in einzelnen Ländern knapp wurden. Auch vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in Umsetzung eines Beschlusses des Deutschen Bundestages das Förderprogramm „Inklusionsinitiative II – AlleImBetrieb“ mit einem Volumen von insgesamt 150 Mio. Euro aus Mitteln des Ausgleichsfonds aufgelegt, dessen Ziel es ist, neue Arbeits- und Ausbildungsplätze in bestehenden oder neuen Inklusionsbetrieben zu schaffen. Dieses Programm wird ebenfalls durch die Integrationsämter der Länder ausgeführt.

³ Die nach SGB IX (§ 215) definierten Inklusionsbetriebe wurden bis zur Reform des SGB IX am 01.01.2018 Integrationsprojekte genannt. Obgleich der Auftrag zur Evaluation noch den Begriff Integrationsprojekte verwendete, wird in diesem Bericht nun auch durchgängig der aktuelle Begriff Inklusionsbetriebe verwendet.

⁴ In mehreren Ländern (Bayern, Nordrhein-Westfalen und im Saarland) wurden die Integrationsämter offiziell in „Inklusionsamt“ umbenannt. Im vorliegenden Bericht wird für alle Länder aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung einheitlich der Begriff „Integrationsamt“ verwendet.

Das BMAS hat im Jahr 2017 die INTERVAL GmbH in Kooperation mit (vertr.) Prof. Dr. Thomas Gericke (Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg) mit der Evaluation der Förderung von Inklusionsbetrieben im Rahmen des Programms „Inklusionsinitiative II – AlleImBetrieb“ und des bestehenden Förderinstrumentariums beauftragt. Ziel war herauszufinden, welche Rahmenbedingungen und Erfolgsfaktoren gegeben sein müssen, damit die Förderung von Inklusionsbetrieben wirksam und nachhaltig erfolgen kann. Zu untersuchen waren damit sowohl ihre betriebswirtschaftlichen Faktoren und Inklusionsstrategien im Rahmen der jeweiligen Arbeits- und Absatzmärkte als auch die Gestaltungsspielräume ihrer Förderung. Der vorliegende Bericht ist der Abschlussbericht der im Jahr 2020 geendeten Evaluation.

1.2 Arbeitsziele

Übergreifendes Ziel der Evaluation war, herauszufinden, welche Rahmenbedingungen und Erfolgsfaktoren gegeben sein müssen, damit die Förderung von Inklusionsbetrieben wirksam und nachhaltig erfolgen kann. Dabei war neben dem Programm „Inklusionsinitiative II – AlleImBetrieb“ auch die reguläre Förderung von Inklusionsbetrieben im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Instrumente als Gesamtmaßnahme zu untersuchen.

Die Leistungsbeschreibung formulierte Leitfragen für die Evaluation und definierte fünf miteinander verzahnte Arbeitspakete. Zu den Leitfragen zählten:

- Wie kann der Erfolg von Inklusionsbetrieben in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht definiert werden? Anhand welcher Indikatoren können erfolgreich arbeitende Inklusionsbetriebe identifiziert werden? Was unterscheidet Inklusionsbetriebe mit besonders hohem Erfolg von denen, die weniger erfolgreich arbeiten? Wie erfolgreich arbeiten – gemessen an den entwickelten Indikatoren – die Inklusionsbetriebe?
- Welchen Anteil am Erfolg hat die gesetzliche Förderung?
- Wie nachhaltig erfolgen die Arbeitsplatzbesetzungen in den Inklusionsbetrieben?
- Wie stellt sich die Praxis der einzelnen Bundesländer bei der Förderung von Inklusionsbetrieben einschließlich etwaiger flankierender Maßnahmen dar?
- Unter welchen Bedingungen ist die Förderung von Inklusionsbetrieben besonders wirksam?
- Können bei signifikanten Unterschieden Aussagen zur bundesweiten Übertragbarkeit gut wirkender Förderregularien abgeleitet werden?
- Können Verbesserungspotentiale für eine wirksamere Förderung von Inklusionsbetrieben identifiziert werden, für die Änderungen bei den bestehenden gesetzlichen Regelungen notwendig wären?

Arbeitspaket 1 lautete „Erfolgsdefinition und -messung sowie Identifikation und Überprüfung von Wirkungs- und Erfolgsfaktoren“. Es sollte erstens eine Definition des Erfolges sowohl bzgl. der wirtschaftlichen wie der sozialen Wertschöpfung entwickelt werden. Zweitens waren diese Erfolge repräsentativ zu erheben und zu beschreiben. Drittens waren Einflussfaktoren für den Erfolg herauszuarbeiten. Die Leistungsbeschreibung umriss dabei bereits zahlreiche Faktoren, die mit untersucht werden sollten, ohne dass diese als abschließende Liste verstanden werden sollten.⁵

⁵ Dazu zählten die Größe und Branchenzugehörigkeit der Inklusionsbetriebe (inkl. inwieweit in technologischer Hinsicht perspektivisch erfolgsversprechende Geschäftsfelder erkennbar waren), die Unternehmensform (selbstständige und unselbstständige Inklusionsbetriebe oder -abteilung), die Zusammensetzung der Belegschaft (Anteil schwerbehinderter Beschäftigter, deren Geschlecht, Grad und Art der Behinderung, vertragliche Wochenarbeitszeit, Art der ausgeübten Tätigkeit und Höhe der Vergütung), die Beschäftigung von langzeitarbeitslosen schwerbehinderten Menschen, von Personen, die den Übergang aus einer Werkstatt für behinderte Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt anstreben, sowie von chronisch psychisch kranken Menschen, die Aktivitäten der geförderten Inklusionsbetriebe hinsichtlich der betrieblichen Gesundheitsförderung und der beruflichen Weiterbildung, die Gestaltung der

Im Arbeitspaket 2 waren die Nachhaltigkeit der Arbeits- und Ausbildungsplatzbesetzungen sowie der Verbleib nach einem Wechsel zu untersuchen. Auch der neu definierte Personenkreis der langzeitarbeitslosen schwerbehinderten Menschen und der chronisch psychisch kranken Menschen sollten dabei betrachtet werden, insofern es dies innerhalb der Laufzeit der Evaluation möglich wäre. Die Ergebnisse hinsichtlich der Besetzung von Arbeitsplätzen mit Personen nach einem Wechsel von einer WfbM waren gesondert zu analysieren.

Arbeitspaket 3 betraf die Förderpraxis. Erstens waren die unterschiedlichen länderspezifischen Vorgehensweisen herauszuarbeiten. Zweitens sollten sie bewertet werden. Zu untersuchen war im Zusammenhang mit den Ergebnissen der Arbeitspakete 1 und 2, welche Fördermechanismen regional gut wirken und welche ggf. bundesweit übertragbar sind. Dabei sollte ebenfalls der Einfluss des Faktors Bürokratie berücksichtigt werden und untersucht, ob diesbezüglich Optimierungspotenzial besteht.

Handlungsempfehlungen waren Teil des Arbeitspakets 4. Konkrete praxisrelevante Empfehlungen waren abzuleiten, die von den Integrationsämtern der Länder bei der Unterstützung von Inklusionsbetrieben zur Optimierung der Förderung einbezogen werden können. Darüber hinaus sollte im Rahmen der Evaluation untersucht werden, ob und ggf. welche Änderungen bei den bestehenden gesetzlichen Regelungen zu einer wirksameren Förderung der Inklusionsbetriebe führen könnten.

Arbeitspaket 5 ergänzte diese übergreifenden Leistungen durch die spezielle Aufgabe, die Verwendungsnachweise und Sachberichte der Länder zum Programm „Inklusionsinitiative II - AlleImBetrieb“ systematisch zusammenzuführen und deren Auswertung in regelmäßigen (Zwischen-) Berichten der Evaluation gesondert zu dokumentieren.

1.3 Methodisches Design

Die Evaluation hatte eine Laufzeit von September 2017 bis Oktober 2020, unterteilt in drei Phasen.

- Im Jahr 2018 standen zwei schriftliche Erhebungen im Zentrum der Untersuchung: eine als Brutto-Vollerhebung konzipierte Onlinebefragung von Inklusionsbetrieben sowie eine schriftliche Befragung aller Integrationsämter (Inklusionsämter). Beide Erhebungen wurden durch explorative und leitfadengestützte Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Länder und Integrationsämter ab dem Jahr 2017 vorbereitet. Den Abschluss dieser Phase bildete der erste Zwischenbericht (von Januar 2019). Der Bericht enthielt auch die Auswertung der bereits vorliegenden Verwendungsnachweise und Sachberichte der Länder zum Programm AlleImBetrieb (Berichtszeiträume 2016 und 2017).
- Den Schwerpunkt während des Jahres 2019 bildeten Fallstudien in Inklusionsbetrieben, die Auswertungen der Verwendungsnachweise (AlleImBetrieb, Berichtszeitraum 2018) sowie die statistische Analyse von Sekundärdaten, darunter insbesondere eine Zeitreihe zur Förderung von Inklusionsbetrieben, die von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) eigens für die Evaluation zusammengestellt wurde. Im Dezember 2019 wurde der zweite Zwischenbericht eingereicht.
- Im Jahr 2020 wurde zum einen das Themenfeld „Gründung von Inklusionsbetrieben“ durch Interviews mit Beratungsunternehmen sowie betrieblichen Verantwortlichen für aktuelle Gründungsprozesse vertieft. Zur Reflexion der Ergebnisse wurde ein Onlineworkshop mit

erfolgsbeeinflussenden betrieblichen Rahmenbedingungen, die unterschiedliche Praxis der Inklusionsbetriebe bei der Inanspruchnahme der Anerkennung der Gemeinnützigkeit.

Gründerinnen und Gründern durchgeführt. Zum anderen stand die Entwicklung praxisrelevanter Handlungsempfehlungen im Vordergrund. Dazu wurden auf einem eintägigen Präsenzworkshop den Integrationsämtern und Landesministerien die empirischen Ergebnisse der Evaluation vorgestellt sowie Handlungsoptionen und Empfehlungen zur weiteren Förderung entwickelt. Zur Vorbereitung des Workshops wurden mit fast allen Integrationsämtern abschließende Interviews geführt. Angesichts der Corona-bedingten Ausnahmesituation ab März 2020 wurden diese letzten Erhebungen telefonisch oder per Videokonferenz realisiert. Da der Großteil der Erhebungen bereits in den Vorjahren abgeschlossen war, hatte die COVID-19-Pandemie kaum Auswirkungen auf die Evaluation. Der vorliegende Abschlussbericht verdichtet die in den einzelnen Phasen und mit verschiedenen Methoden gewonnen Erkenntnisse und schreibt die Auswertung Verwendungsnachweise letztmalig fort (AlleImBetrieb, Berichtszeitraum bis 2019).

Die Evaluation wurde die gesamte Projektlaufzeit hindurch von einer Steuerungsgruppe unterstützt, in der neben dem BMAS Vertreterinnen und Vertreter von drei Ländern (Brandenburg, Hessen und Sachsen-Anhalt), der Bundesarbeitsgemeinschaft Inklusionsfirmen e. V. (bag if), der BIH und der Bundesvereinigung Lebenshilfe eingebunden waren. Die Steuerungsgruppe hat die Evaluation bei der Konzeption von Erhebungsinstrumenten, bei der Reflexion von Zwischenergebnissen sowie bei der Umsetzung von Erhebungen im Feld unterstützt. Hierfür sei den Beteiligten unser Dank ausgesprochen – ebenso wie den Mitarbeitenden in den Integrationsämtern, Landesministerien, Inklusionsbetrieben, Beratungsunternehmen sowie der Geschäftsstelle der BIH, die sich an den umfangreichen Befragungen und sonstigen Erhebungen beteiligt haben.

1.3.1 Datenbasis im Detail

In jeder Phase der Evaluation wurde eine Mehrzahl an qualitativen und quantitativen Arbeitspaketen umgesetzt, deren Datenbasis in den folgenden Abschnitten ausführlicher dargestellt wird.

Erhebungen bei Integrationsämtern und Landesministerien

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es insgesamt 40 Integrationsämter, von denen 29 die Förderung von Inklusionsbetrieben verwalten.⁶ In der Regel fördern die Integrationsämter die Inklusionsbetriebe innerhalb eines Landes einheitlich nach Landesvorgaben und in Abstimmung mit den zuständigen Landesministerien. Damit ist grundsätzlich die Förderung zwischen Ländern zu vergleichen. Lediglich für Nordrhein-Westfalen wurden die Integrationsämter der Landschaftsverbände Rheinland (LVR) und Westfalen-Lippe (LWL) separat ausgewertet. Dies erfolgte vor dem Hintergrund, dass deren Förderpraxis und Erfahrungen teilweise voneinander abweichen und beide Integrationsämter (getrennt voneinander) die meisten Inklusionsbetriebe und viele Mitarbeitende der Zielgruppe aufweisen. Zu analysieren waren folglich die Daten, Erfahrungen und Verbesserungsvorschläge von 17 Integrationsämtern und 16 Landesministerien.

Am Beginn der Evaluation wurden explorative Telefoninterviews mit ausgewählten Integrationsämtern sowie Vertreterinnen und Vertreter aus Landesministerien geführt, ergänzt um ein Interview mit dem BMAS (in Summe zehn Interviews). Insbesondere zur landesweiten Vertiefung der explorativ gewonnen Ergebnisse sowie zur Vorbereitung von zwei standardisierten Erhebungen

⁶ Diese Zählung basiert bereits auf Erhebungen der Evaluation. Beispielsweise gibt es in Bremerhaven ein Integrationsamt, doch Inklusionsbetriebe in Bremerhaven werden nur vom Integrationsamt Bremen-Zentrum verwaltet. In Bayern wird die Förderung hingegen von sieben regional zuständigen Integrationsämtern verwaltet. Wenn (wie in diesem Fall) bei mehreren Integrationsämtern eines Landes ein zentrales Integrationsamt die Angaben zur Förderung gebündelt für alle Ämter des Landes machen konnte, wurde dieses stellvertretend für alle befragt.

(Onlinebefragung der Inklusionsbetriebe sowie schriftliche Befragung der Integrationsämter) erfolgten anschließend leitfadengestützte Interviews (i. d. R. telefonisch) zur Praxis und zu den Rahmenbedingungen der Förderung in allen Ländern, einerseits aus der Perspektive der Landesministerien, andererseits aus Sicht der Integrationsämter (in Summe 26 Interviews).⁷

Die schriftliche Befragung der Integrationsämter erfolgte Mitte 2018. Im Fragebogen wurden statistische Angaben für den Zeitraum 2013 bis 2017 erfragt. Ob und inwieweit die jeweiligen Integrationsämter zuvor Änderungen an ihren Förderrichtlinien vorgenommen hatten, wurde mit erhoben und bei der Auswertung berücksichtigt. Eine detaillierte Übersicht pro Integrationsamt, welche Regelungen bzw. Änderungen zu welchem Zeitpunkt wirksam wurden, befindet sich in Tabelle 17 im Anhang.

Die konkreten Regelungen zur Förderung veränderten sich je nach Integrationsamt vor und auch während des Evaluationszeitraums laufend weiter. Dadurch waren die Angaben aus der schriftlichen Befragung zum Zeitpunkt der Berichtslegung teils nicht mehr aktuell. In Anbetracht dessen wurden 2020 abschließende Interviews mit 15 Integrationsämtern geführt, insbesondere zur Vorbereitung eines Workshops mit den Ländern und Integrationsämtern (siehe unten). Darüber hinaus wurden die Angaben zu den landesspezifischen Förderregularien, die für den vorliegenden Abschlussbericht vorgesehen waren, von allen 17 Integrationsämtern auf Korrektheit und Aktualität geprüft und freigegeben.

Auswertung der Verwendungsnachweise und Sachberichte zu AlleImBetrieb

Im Rahmen des Programms AlleImBetrieb weisen die zuständigen Stellen der Länder die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel jährlich (jeweils mit Stichtag 31. Dezember bis zum 31. März des Folgejahres) in Form standardisierter Verwendungsnachweise und Sachberichte nach (Bundesanzeiger 2016: 2f.). Während der Laufzeit der Evaluation standen somit die Unterlagen für die Berichtszeiträume 2016 bis einschließlich 2019 zur Auswertung zur Verfügung. Die Ergebnisse der Auswertung finden sich in Kapitel 2.4.3.

Die erste Zwischenauswertung (für die Berichtszeiträume 2016 und 2017) ergab, dass die Länder verschiedene Pflichtbestandteile unterschiedlich interpretierten und dokumentierten sowie nach eigenem Ermessen teils unterschiedliche Inhalte machten. Vor diesem Hintergrund wurden für das Berichtsjahr 2018 klarstellende Hinweise zum Verwendungsnachweis sowie eine standardisierte Vorlage für den Sachbericht vom BMAS an die zuständigen Landesbehörden übersandt. Details werden in der Ergebnisdarstellung dargestellt.

Analyse von Sekundärdaten

Eine wichtige Datenquelle zur Förderung von Inklusionsbetrieben sind die Jahresberichte der BIH. In diesen werden u. a. finanzielle Leistungen an Inklusionsbetriebe sowie Betriebs- und Beschäftigtenzahlen ausgewiesen. Die Berichte basieren auf den Jahresmeldungen der Integrationsämter an die BIH (Stichtag 31. Dezember eines Jahres).

Die Jahresberichte weisen allerdings nur teilweise landesspezifische Angaben aus. Deshalb wurde im Rahmen der Evaluation eine Datenanfrage an die Geschäftsstelle der BIH gestellt mit der Bitte um

⁷ In einzelnen Ländern wurde auf weitere Interviews mit Ministerien verzichtet, wenn diese bereits in der explorativen Phase interviewt worden waren oder wenn das Ministerium darauf verwies, dass die wesentlichen Fragen besser durch das Integrationsamt beantwortet werden sollten.

Auflistung u. a. der Fördersummen nach Förderart, der Zahl der (neuen) Inklusionsbetriebe sowie der der Zahl der Mitarbeitenden der Zielgruppe nach Ländern und Jahren. Die Anfrage erfolgte Mitte 2018, sodass die Zusammenstellung den Zeitraum von 2001 bis 2017 abdeckte (BIH 2018c). Für die Jahre 2018 und 2019 standen nur die Jahresberichte zur Verfügung (die Daten für 2019 wurden von der BIH dankenswerter vor der Veröffentlichung des Abschlussberichts zur Verfügung gestellt).

Die Auswertungen sowohl der Jahresberichte als auch der Sonderzusammenstellung zeigten an mehreren Stellen (teils geringe, teils größere) Inkonsistenzen. So stimmen für einzelne Jahre und einzelne Länder die Summen (der nach Förderarten unterteilten Leistungen) nicht mit den Angaben überein, die im entsprechenden Jahresbericht ausgewiesen worden waren. Weitere Abweichungen betreffen etwa die Anzahl der Inklusionsbetriebe oder der Mitarbeitenden der Zielgruppe.⁸ Die Evaluation arbeitete vor diesem Hintergrund auch mit Interpolationen.

Da ein schlichter Vergleich absoluter Werte zur Förderung allein schon aufgrund der unterschiedlichen Größe der Länder nicht hinreichend ist, wurden die Zahlen (insbesondere die Zahl der Mitarbeitenden der Zielgruppe) relationiert. Herangezogen wurden hierfür öffentlich zugängliche Sekundärdaten zur Wirtschaftskraft und Siedlungsstruktur (vgl. Tabelle 18 im Anhang) eines Landes sowie die landspezifische Zahl der Werkstattplätze in den Arbeitsbereichen von WfbM und die Zahl der Menschen mit Schwerbehinderung (mit einem Grad der Behinderung (GdB) von 50 oder mehr im Alter zwischen 18 bis 65 (vgl. Tabelle 19 im Anhang).

Schriftliche Befragung der Inklusionsbetriebe

Die Befragung der Inklusionsbetriebe startete als Brutto-Vollerhebung im Mai 2018. Adressen wurden der Evaluation über die Integrationsämter zur Verfügung gestellt. Versendet wurden Befragungslinks an 821 Ansprechpersonen. Für 351 Inklusionsbetriebe wurde der Fragebogen für Auswertungen hinreichend ausführlich beantwortet. Dies entspricht einem Rücklauf von 42,8 Prozent, was für eine Befragung von Unternehmen ein erfreulich hoher Wert ist.⁹

Aufgrund der komplexen Aufgabenstellung und Leistungsbeschreibung umfasste der Onlinefragebogen mehr Fragen, als man einem Inklusionsbetrieb stellen konnte, wenn man einen guten Rücklauf wünscht. Mehrere Fragenblöcke wurden deshalb nach dem Zufallsprinzip nur Unterstichproben gestellt. Dadurch war der Rücklauf je nach Themenblock unterschiedlich (vgl. Tabelle 10 im Anhang).¹⁰

Anhand zusätzlicher Informationen wurde abgeschätzt, inwieweit inhaltliche Verzerrungen in der realisierten Stichprobe vorhanden sind.

- Der Rücklauf variiert zwischen den Bundesländern erheblich und reicht von 9,5 Prozent für Mecklenburg-Vorpommern bis zu 81 Prozent in Baden-Württemberg (d. h. acht von zehn der

⁸ An welchen Stellen Inkonsistenzen auftraten und wie damit bei der Auswertung umgegangen wurde, wird in den einzelnen Ergebniskapiteln beschrieben. Zwischen den Jahren 2001 bis inkl. 2007 führen die Meldungen der Länder zu großen Ungenauigkeiten in den Statistiken (z. B. aufgrund fehlender Angaben oder stark schwankender Abweichungen zwischen den Vorjahren). Erst ab dem Jahr 2008 liegen flächendeckend konsistente Angaben zur Anzahl der Inklusionsbetriebe vor. Ähnlich wie bei den Daten zur Anzahl der Inklusionsbetriebe beinhalteten die Daten zu den Beschäftigten der Zielgruppe Inkonsistenzen, wie z. B. fehlende Angaben oder Nullwerte, obwohl in den betreffenden Jahren Inklusionsbetriebe gefördert wurden.

⁹ Bezogen auf die Zahl der Inklusionsbetriebe ergibt sich eine Netto-Stichprobe von knapp 40 Prozent. Die BIH zählt insgesamt 895 Inklusionsbetriebe im Jahr 2017.

¹⁰ Die Befragung konnte anonym ausgefüllt werden. Um im Jahr 2019 Fallstudien auf der Basis der gemachten Angaben auswählen zu können, wurde optional auch nach der Bereitschaft zu Fallstudien gefragt und im Fall der Zustimmung um Kontaktdaten. 119 Inklusionsbetriebe erklärten sich bereit.

angeschriebenen Betriebe haben sich in diesem Land beteiligt). Geprüft und verworfen wurde die Hypothese, dass die Rücklaufquote im Zusammenhang mit der Einschätzung der Förderung durch das Integrationsamt steht: In Ländern mit einer niedrigen Rücklaufquote wird die Arbeit des Integrationsamtes nicht signifikant schlechter eingeschätzt als in Ländern, aus denen uns viele Inklusionsbetriebe antworteten.

- Trotz der unterschiedlichen Rücklaufquoten je Land spiegelt sich in der Befragung die Verteilung der Inklusionsbetriebe in der Grundgesamtheit wider. Demnach bilden die Daten eher die Erfahrungen der Betriebe aus Nordrhein-Westfalen ab als z. B. jener aus Bremen oder dem Saarland. Bei signifikanten Unterschieden wird in den Ergebnissen auf Landesspezifika hingewiesen.
- Zur Größe der Betriebe liegen Vergleichsdaten aus der Befragung der Integrationsämter vor. Hiervon zeigt die Stichprobe der Inklusionsbetriebe deutliche Abweichungen. Im Sample sind eher größere Inklusionsbetriebe vertreten. Kleinere Inklusionsbetriebe hatten hingegen eine geringere Mitwirkungsbereitschaft.
- Analysiert wurde vor diesem Hintergrund, ob sich auch das Antwortverhalten je nach Größe unterscheidet und die inhaltlichen Aussagen verzerrt. Bei der Teilhabe, dem wirtschaftlichen Erfolg und der Einschätzung der Förderung durch das Integrationsamt sind diesbezüglich kaum Unterschiede zu beobachten. Kleinstbetriebe vergüten tendenziell etwas häufiger auf Basis des Mindestlohns als größere Betriebe. Betriebe mit mehr als 50 Mitarbeitenden der Zielgruppe sind im Vergleich zu kleineren Betrieben wirtschaftlich erfolgreicher. Zudem wird die Tätigkeit in Großbetrieben tendenziell etwas höher vergütet als in kleineren Betrieben. Unterschiede bei der Teilhabe und bei der Einschätzung der Förderung durch das Integrationsamt zeigen sich nicht zwischen den Gruppen.
- Hinsichtlich des Geschlechts sind die Unterschiede zwischen den Daten der BIH (2018) und der Stichprobe zu vernachlässigen. 44,4 Prozent der Beschäftigten aus der Zielgruppe im Sample sind weiblich, 55,6 Prozent männlich. Die BIH weist für das Jahr 2016 41,5 Prozent weibliche und 58,5 Prozent männliche Mitarbeitende der Zielgruppe aus. Es ist von einem zufällig bedingten Stichprobenfehler auszugehen.
- In Abgleich mit den Angaben der Integrationsämter zeigt sich, dass rechtlich und wirtschaftlich selbstständige Inklusionsunternehmen in der Stichprobe überrepräsentiert sind. Mit 80,5 Prozent liegt ihr Anteil im Sample über dem Anteil in den Vergleichsdaten (72 %). Inklusionsabteilungen sind hingegen unterrepräsentiert (im Sample 12,5 %, in den Vergleichsdaten 21 %). Diese Unterrepräsentation ist zu beachten. Einige der Befragten wiesen darauf hin, dass ihnen die Angabe der finanziellen Eckwerte nicht möglich gewesen ist, da sie Inklusionsabteilungen seien. Darauf kann jedoch ihre geringe Mitwirkungsbereitschaft in der Befragung nicht zurückgeführt werden – da der Fragebogen hier die Möglichkeit vorsah, auf quantitative Angaben zu verzichten.¹¹
- Da die größeren Betriebe in der Tendenz auch wirtschaftlich erfolgreicher sind, spiegelt sich ihre höhere Mitwirkung in der Befragung in den Angaben zum wirtschaftlichen Erfolg. In der Befragung geben mehr Unternehmen an, im Jahr 2017 Gewinn gemacht zu haben, als es nach Angaben der Integrationsämter sein müsste.

Zusammenfassend ist zu formulieren, dass die Stichprobe der Inklusionsbetriebe eher größere und in höherem Maße selbstständige Unternehmen enthält. Diese Unternehmen sind wirtschaftlich erfolgreicher. Sie beziehen aufgrund der Größe eine eher höhere Fördersumme (absolut – nicht pro Kopf) vom Integrationsamt.

¹¹ Bei den unselbstständigen Inklusionsbetrieben stimmt der Anteil in der Stichprobe mit den Vergleichsdaten überein (jeweils rund 7 %).

Interviews und Beobachtungen im Rahmen von Fallstudien

Die Evaluation umfasste die Durchführung von 19 Fallstudien bei Inklusionsbetrieben. Der Zweck dieses Moduls bestand v. a. in der Validierung und Vertiefung der Ergebnisse aus der schriftlichen Befragung der Inklusionsbetriebe. Kernfragen waren u. a., wie „erfolgreich“ die Inklusionsbetriebe arbeiten, welche Faktoren hierfür identifiziert werden können und was die Förderung bewirkt.¹²

Die Auswahl der Fallstudien erfolgte primär aus der Liste der Betriebe, die sich im Rahmen der schriftlichen Befragung hierzu bereit erklärt hatten. Für den Fallstudienplan waren die Form des Inklusionsbetriebes und das Land zentrale Auswahlkriterien. Darüber hinaus wurden in Abstimmung mit der Steuerungsgruppe weitere Merkmale ausgewählt, anhand derer die Vielfalt der Inklusionsbetriebe im Vorhinein operationalisiert wurde. Kein Ziel war es, bzgl. der prozentualen Verteilungen in der Grundgesamtheit repräsentativ zu sein. Die Stichprobe setzt sich zusammen aus 13 Inklusionsunternehmen sowie aus zwei unselbstständigen Betrieben und vier Abteilungen.

Die Durchführung der Fallstudien erfolgte von Mai bis Oktober 2019. Insgesamt wurden rund 160 leitfadengestützte Interviews geführt, davon ganz überwiegend persönliche Einzelinterviews in den Räumen des jeweiligen Betriebes. Die Zahl der involvierten Gesprächspartnerinnen und -partner liegt darüber, da einige Interviews auch als Gruppeninterviews umgesetzt wurden. Telefonische Interviews wurden eingesetzt, wenn dies dem Wunsch der Befragten entsprach oder diese an den Vor-Ort-Terminen nicht erreichbar waren. In den Interviews wurde ca. 100 Stunden Audio-Material mitgeschnitten. Empirisch besonders gehaltvolles Audio-Material wurde nach der Fallstudie transkribiert. In manchen Fällen lagen nur die Mitschriften des Interviewers und zusammenfassende Audioprotokolle vor, etwa bei fehlender Zustimmung zur Aufnahme.

Da kein Inklusionsbetrieb dem anderen glich, wurde das Set der Interviewpartner erst bezogen auf den konkreten Betrieb und die betriebliche Bereitschaft bestimmt. Ca. ein Viertel der Interviewpartner hatte den Zielgruppen-Status. Hinzu kamen teilweise andere schwerbehinderte Mitarbeitende. Interviews mit ehemals Beschäftigten konnten nur in seltenen Fällen organisiert werden. Mitarbeitende ohne Behinderung wurden in fast jeder Fallstudie befragt. Dabei handelte es sich sowohl um „einfache“ Kolleginnen und Kollegen als auch um anleitendes Personal (Team-, Schicht- oder Abteilungsleitung etc.). Vereinzelt wurden auch Personen interviewt, die sich hauptamtlich der sozialpädagogischen bzw. psychosozialen arbeitsbegleitenden Betreuung widmen. Obligatorischer Bestandteil aller Fallstudien war mindestens ein Interview mit einer Person, die für die Leitung des Inklusionsbetriebes verantwortlich war. Das war in mehreren, aber nicht allen Betrieben die Geschäftsführung. Die Fallstudien umfassten zudem teils Interviews mit betriebsexternen Akteuren (darunter z. B. mit dem fördernden Integrationsamt, dem IFD oder wirtschaftlichen Kooperationspartnern), wenn diese für das Verständnis der betriebswirtschaftlichen und sozialen Erfolge oder seiner Förderung wichtige Erkenntnisse versprachen.

Interviews zur Gründung von Inklusionsbetrieben und Onlineworkshop

Im Zeitraum von April bis Juni 2020 wurden zwölf Telefoninterviews mit Personen geführt, die für „aktuelle“ Gründungsvorhaben verantwortlich sind bzw. waren.¹³ Die Interviewpartnerinnen

¹² Eine 20. Fallstudie fiel kurz vor der Durchführung aus, da es zu einem personellen Wechsel des Ansprechpartners im Betrieb kam. Der in Abstimmung mit der Steuerungsgruppe als Ersatz vorgesehene Inklusionsbetrieb aus dem Bereich der Arbeitnehmerüberlassung ließ sich – trotz mehrmaliger Anfragen und Interessensbekundungen – nicht für das Vorhaben gewinnen.

¹³ Die Gründungen sind „aktuell“, d. h., sie fanden 2019 oder später statt oder die Aufnahme der betrieblichen Aktivitäten stand (zum Zeitpunkt der Berichtslegung) noch bevor, Förderzusagen wurden jedoch schon erteilt. Die Interviews (i. d. R. Einzelinterviews, teils

und -partner hatten verschiedene Funktionen in den neuen bzw. kurz vor der Gründung stehenden Inklusionsbetrieben.¹⁴ Die Kontakte der Gründerinnen und Gründer wurden nach deren Einverständnis über die Integrationsämter an das Evaluationsteam vermittelt. Die zwölf Interviews verteilen sich auf neun verschiedene Integrationsämter. Die neugegründeten Inklusionsbetriebe spiegeln die strukturelle Vielfalt der Inklusionsbetriebe in verschiedenen Merkmalen wider (Form des Inklusionsbetriebes, Trägerschaft, Größe, Geschäftsfeld, Gemeinnützigkeit, Geschäftsfeld). Die Ergebnisse der Interviews wurden Ende August 2020 im Rahmen eines mehrstündigen Onlineworkshops dem Kreis der interviewten Personen präsentiert und gemeinsam reflektiert. Dabei bestätigten die Teilnehmenden, dass aus ihrer Sicht alle relevanten Aspekte berücksichtigt wurden.

Darüber hinaus wurden – ebenfalls nach Zustimmung und Kontaktvermittlung der jeweiligen Integrationsämter – Vertreterinnen und Vertreter von vier Organisationen interviewt, die im Feld der Gründung und Beratung von Inklusionsbetrieben als institutionalisierte Kooperationspartner fest etabliert sind. Die leitfadengestützten Experteninterviews dauerten jeweils rund eine Stunde. Die Themengebiete umfassten die Strukturen und Prozesse der Gründungsbegutachtung und -beratung, die Beratungsinhalte sowie beobachtbare Entwicklungen oder Trends in der Gründung von Inklusionsbetrieben. Eine Grundlage für die Entwicklung des Interviewleitfadens waren u. a. die Ergebnisse aus den Interviews mit Gründerinnen und Gründern.

Workshop mit Integrationsämtern und Landesministerien

Die Zwischenergebnisse der Evaluation ergaben, dass sich für einige Gestaltungsparameter der Förderung sowohl Vor- als auch Nachteile abzeichnen. Im September 2020 wurden mögliche Handlungsoptionen und Empfehlungen auf einem eintägigen Präsenzworkshop reflektiert. Eingeladen waren neben den Mitgliedern der Steuerungsgruppe alle Integrationsämter und Landesministerien. Insgesamt nahmen 16 Gäste an dem Workshop teil, darunter Vertreterinnen und Vertreter aus zehn Integrationsämtern und drei Landesministerien.

Der Workshop umfasste die Präsentation und Diskussion der Evaluationsergebnisse sowie einen Austausch zu den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Förderung der Inklusionsbetriebe. Anschließend reflektierten die Teilnehmenden die Vor- und Nachteile zu sechs Handlungsoptionen in einzelnen Arbeitsgruppen, deren Ergebnisse in Kapitel 3.2 zusammengefasst wurden:

1. Stärkere Prüfung von Erfolgsfaktoren durch das Integrationsamt?
2. Stärkere Steuerung der wirtschaftlichen Ausrichtung durch das Integrationsamt?
3. Stärkere Differenzierung der Förderhöhe nach Fallgruppen?
4. Stärkere Differenzierung der Förderhöhe nach betrieblichen Bedarfen?
5. Stärkere Differenzierung der Förderhöhe im zeitlichen Verlauf?
6. Stärkere Vereinheitlichung der Förderung unselbstständiger Inklusionsbetriebe?

1.3.2 Gender Mainstreaming

Der Anteil der Frauen in Inklusionsbetrieben ist in den letzten 15 Jahren deutlich angestiegen. War 2007 nur jede vierte beschäftigte Person weiblich (26 %), war es Ende 2017 fast jede zweite (47 %).

auch mit mehreren Personen) dauerten durchschnittlich eine Stunde, wodurch mehr als zwölf Stunden auswertbares Interviewmaterial vorlag. Das Material wurde teilweise durch schriftliche Unterlagen und Vorabinformationen ergänzt.

¹⁴ In der Hälfte der Fälle wurde die Geschäftsführung des Inklusionsbetriebes interviewt, wobei manche Personen zugleich die Geschäftsführung des Trägers repräsentierten. In anderen Fällen handelte es sich um die Betriebsleitung des Inklusionsbetriebes. Weitere Interviewpartnerinnen und Interviewpartner waren selbst nicht direkt beim Inklusionsbetrieb angestellt, sondern beim jeweiligen Träger (als Prokurist, Verwaltungsleiter, als Geschäftsführung oder als Assistenz der Geschäftsführung).

Dieser Anstieg fand v. a. in der Gruppe der Beschäftigten ohne Schwerbehinderung (von rund 20 % im Jahr 2007 auf 52 % im Jahr 2017). Aber auch in der Zielgruppe ist ihr Anteil gewachsen, wenngleich weniger stark (von 35 % auf 40 %).¹⁵ Das personelle Wachstum der Inklusionsbetriebe ist somit auch „weiblich“.

Zwar unterscheiden sich die Gender-Anteile der Beschäftigten zwischen den Ländern, doch die Anteile unterliegen in kürzester Zeit großen Schwankungen.¹⁶ Die geschlechtsspezifische Zusammensetzung der Beschäftigten kann nach Erfahrungen der Integrationsämter von ihrer Seite praktisch nicht gestaltet werden. In einzelnen Ländern bestand seitens der Politik der Wunsch, mehr Frauen in Inklusionsbetrieben zu beschäftigen. Doch über die Besetzung eines Arbeitsplatzes entscheidet das Unternehmen. Und bestimmte Branchen bevorzugt zu fördern, die einen hohen Frauenanteil erwarten lassen, setzt voraus, dass passende Konzepte beantragt werden. Vor diesem Hintergrund konnte auch die Evaluation keine Empfehlungen zur Förderung der Inklusionsbetriebe unter der Perspektive von Gender-Mainstreaming aus der Empirie ableiten.

2. Ergebnisse

2.1 Inklusionsbetriebe in rechtlicher und historischer Perspektive

Gesetzliche Regelungen und unverbindliche Empfehlungen

§ 215 SGB IX definiert Inklusionsbetriebe als Akteure des allgemeinen Arbeitsmarktes, die der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung eines bestimmten Kreises an schwerbehinderten Menschen dienen. Dieser Personenkreis (auch Zielgruppe genannt) umfasst insbesondere

1. „schwerbehinderte Menschen mit geistiger oder seelischer Behinderung oder mit einer schweren Körper-, Sinnes- oder Mehrfachbehinderung, die sich im Arbeitsleben besonders nachteilig auswirkt und allein oder zusammen mit weiteren vermittlungshemmenden Umständen die Teilhabe am allgemeinen Arbeitsmarkt außerhalb eines Inklusionsbetriebes erschwert oder verhindert,
2. schwerbehinderte Menschen, die nach zielgerichteter Vorbereitung in einer Werkstatt für behinderte Menschen oder in einer psychiatrischen Einrichtung für den Übergang in einen Betrieb oder eine Dienststelle auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt in Betracht kommen und auf diesen Übergang vorbereitet werden sollen,
3. schwerbehinderte Menschen nach Beendigung einer schulischen Bildung, die nur dann Aussicht auf eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt haben, wenn sie zuvor in einem Inklusionsbetrieb an berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen teilnehmen und dort beschäftigt und weiterqualifiziert werden, sowie
4. schwerbehinderte Menschen, die langzeitarbeitslos im Sinne des § 18 des Dritten Buches sind.“

¹⁵ Im Vergleich dazu sind schwerbehinderte Erwerbstätige auf dem Arbeitsmarkt insgesamt zu 54 Prozent männlich und 46 weiblich (BA 2020). Zu berücksichtigen ist allerdings, dass in die Statistik der Arbeitsagentur nur die Betriebe eingehen, die gemäß § 154 SGB IX die Anzahl ihrer schwerbehinderten Beschäftigten melden müssen (d. h. alle Arbeitgeber, die im Jahresdurchschnitt monatlich über mindestens 20 Arbeitsplätze im Sinne der §§ 156 ff SGB IX verfügen). Die Unterschiede lassen sich somit wohl am ehesten durch erklären, dass größere (z. B. industriell tätige) Unternehmen eine stärker männlich geprägte Beschäftigtenstruktur haben als kleinere Unternehmen (z. B. im Dienstleistungssektor).

¹⁶ 2017 lag der Anteil der Mitarbeiterinnen der Zielgruppe in Thüringen z. B. bei 51 Prozent, in Bremen (30 %) und Rheinland-Pfalz (33 %) hingegen deutlich darunter. Nur zwei Jahre später sind in Bremen 39 Prozent und in Rheinland 40 Prozent der Zielgruppenmitarbeitenden weiblich (vgl. BIH Jahresberichte 2017 und 2019).

Ebenfalls nach § 215 SGB IX können Inklusionsbetriebe verschiedene (selbstständige oder unselbstständige) Formen annehmen und müssen zu mindestens 30 Prozent Mitarbeitende der Zielgruppe beschäftigen, i. d. R. aber nicht mehr als 50 Prozent. Dabei können (seit einer im August 2016 in Kraft getretenen Reform des SGB IX) auch chronisch psychisch kranke Menschen, die behindert von Behinderung bedroht sind, auf die Quote angerechnet werden.

Neben dem Angebot sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung für Mitarbeitende der Zielgruppe (bei einer wöchentlichen Mindestbeschäftigungsdauer von zwölf Stunden) erfüllen Inklusionsbetriebe gemäß § 216 SGB IX weitere Aufgaben. Für die Ausübung ihrer Aufgaben können sie nach § 217 SGB IX finanzielle Leistungen aus Mitteln der Ausgleichsabgabe erhalten. Darüber hinaus stehen ihnen Leistungen zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen nach § 27 SchwbAV zur Verfügung.

Seit 2016 wird die Förderung vom Bund durch das Programm „Inklusionsinitiative II – AlleImBetrieb“¹⁷ flankiert. Die Förderrichtlinie (Bundesanzeiger 2016) dokumentiert den politischen Willen, die Anzahl der Arbeitsplätze in Inklusionsbetrieben nachhaltig zu vergrößern. Das Förderprogramm setzt zudem verschiedene inhaltliche Akzente, z. B. im Bereich der Gesundheitsförderung.¹⁸ Es erlaubt den Integrationsämtern aber auch, die Inklusionsbetriebe in gleicher Art und Weise wie bisher nach ihrem Regelinstrumentarium zu fördern.

So sind es die Integrationsämter der Länder, die nach eigenem Ermessen und nach landesspezifischen Richtlinien für die Anerkennung des Status als Inklusionsbetrieb und damit für Förderentscheidungen verantwortlich sind. Mehrere Länder ergänzen die finanzielle Förderung von Inklusionsbetrieben zudem durch Landesprogramme bzw. Fördermittel mit unterschiedlichen Zielsetzungen. Landespolitik hat und nutzt die Möglichkeit, in Übereinstimmung mit nationalem Recht eigene Akzente oder Schwerpunkte in der Förderung von schwerbehinderten Menschen oder auch anderen Zielgruppen zu formulieren, die in ihrer beruflichen und sozialen Teilhabe behindert werden. Das kann die besondere Förderung von Langzeitarbeitslosen sein oder der Übergang von Menschen mit Behinderung aus WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Gleichzeitig gestaltet Landespolitik die Möglichkeiten der nationalen Gesetzgebung aus. So unterscheidet sich die Förderung von Inklusionsbetrieben zwischen den Ländern in Details der Förderbestandteile aber auch in der Höhe (vgl. Kapitel 2.4.2.3). In der Verantwortung der Länder liegt auch die institutionelle Struktur, u. a. zur Förderung und Begleitung der Inklusionsbetriebe, durch z. B. Landessozialämter, Integrationsämter, Integrationsfachdienste etc. und die Klärung deren Zuständigkeiten.

Zur Abstimmung in Grundsatzfragen und mit Blick auf die Operationalisierung der Förderung von Inklusionsbetrieben haben die Integrationsämter im Rahmen der BIH unverbindliche Förderempfehlungen entwickelt. Diese wurden in der Vergangenheit mehrfach angepasst, zuletzt in der ab Januar 2019 gültigen Fassung (BIH 2018a). Diese beziehen sich auch z. B. auf Schnittstellen zwischen den Integrationsämtern und Rehabilitationsträgern, die nicht schon aufgrund der Rechtslage eindeutig geregelt sind.

¹⁷ In der Förderrichtlinie findet sich die Soll-Vorschrift zur Zielgruppe, dass auch chronisch psychisch kranke Menschen berücksichtigt werden sollen, was zum Zeitpunkt des Inkrafttretens von der damaligen Formulierung des SGB IX zur Zielgruppe noch abwich: Mit der erwähnten Reform des SGB IX wurde jedoch auch dort in § 215 Abs. 4 eine besondere Berücksichtigung von psychisch kranken beschäftigten Menschen aufgenommen, sodass hier keine wesentliche Abweichung mehr besteht.

¹⁸ Das Bundesministerium für Gesundheit fördert im Rahmen des Projekts GATe (Gesundheit, Arbeit, Teilhabe – beteiligungsorientierte Gesundheitsförderung in Inklusionsbetrieben) die Entwicklung und Erprobung von Modellvorhaben zu den Möglichkeiten der betrieblichen Gesundheitsförderung in Inklusionsbetrieben.

Viele Inklusionsbetriebe können neben den finanziellen Leistungen aus der Ausgleichsabgabe, aus dem Programm AlleImBetrieb und ggf. vorhandenen Landesprogrammen auf weitere Fördermöglichkeiten zugreifen, die hier nur kurz erwähnt sein sollen: ¹⁹

- Eingliederungszuschüsse im Rahmen des SGB II oder SGB III;
- Leistungen nach dem Teilhabechancengesetz im Rahmen des SGB II;
- Leistungen nach dem Budget für Arbeit im Rahmen des SGB IX;
- Förderung durch Stiftungen (z. B. Aktion Mensch oder Stiftung Wohlfahrtspflege).

Von der Selbsthilfefirma zum Inklusionsbetrieb – ein Exkurs in die Historie

Die Verankerung des Ansatzes der Inklusionsbetriebe im SGB IX im Jahr 2001 (damals noch Integrationsprojekte) würdigt eine Entwicklung, die in der Fortsetzung progressiver, preußischer Sozialgesetzgebung seit den 1970er Jahren die berufliche Teilhabe von Menschen mit Schwerbehinderung in Deutschland thematisierte.

Die Anfänge der beruflichen Rehabilitation reichen bis an das Ende des 19. Jahrhunderts zurück. Die Regelungen zur Vermeidung von Arbeitsunfähigkeit nach Arbeitsunfällen und der Minderung sonst notwendiger Rentenzahlungen (Unfallversicherungsgesetz von 1884), die Möglichkeiten der Rentenversicherung, dass Träger Heilverfahren übernehmen können, wenn Erwerbsunfähigkeit und Invalidenrente drohten (1889) sowie die Regelungen zur Kriegsbeschädigtenfürsorge (1919) die darauf orientierten, die Kriegsbeschädigten möglichst wieder in das Wirtschaftsleben zu integrieren, folgten dem Grundsatz „Rehabilitation vor Rente“. Bereits 1919 wurden Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zur Beschäftigung Schwerbeschädigter – (zunächst der Kriegs- und Unfallopfer) verpflichtet. 1924 folgten einheitliche Regelungen in den Fürsorgegrundsätzen, in denen Menschen mit Behinderungen als „heilbare Arme“ verstanden wurden (BMAS 2016: 84).

In den ersten beiden Jahrzehnten der Bundesrepublik entwickelten die Rehabilitationsträger (u. a. Rentenversicherungen, Krankenversicherungen, Unfallversicherung, Bundesanstalt für Arbeit) unterschiedliche Ansätze für unterschiedliche Zielgruppen, die – im heutigen Verständnis – in ihrer Teilhabe beeinträchtigt bzw. behindert waren. In den 1970er-Jahren kam es zu einer Zusammenführung dieser unterschiedlichen Regelungen und zu einer Angleichung der Sozialleistungen, u. a. durch die grundlegende Umgestaltung des Schwerbehindertengesetzes (SchwbG) im Jahr 1974 (Klein/Tenambergen 2016: 33).

Weitere Meilensteine dieser Entwicklungen waren die Ausdehnung des geschützten Personenkreises auf alle schwerbehinderten Menschen unabhängig von Art und Ursache der Behinderung und einheitliche Grundvorgaben für Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM), die wegen Art oder Schwere ihrer Behinderung nicht auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tätig sein konnten. 1975 formulierte der Gesetzgeber im SGB I erstmals ein „soziales Recht“ auf Eingliederung von Menschen mit Behinderung (BMAS 2016: 84-86).

Den eigentlichen Impuls für die Entwicklung eines arbeitsmarktnahen Ansatzes zur Ermöglichung beruflicher Teilhabe bot 1979 der Bericht über die Lage der Psychiatrie in der Bundesrepublik Deutschland – Zur psychiatrischen und psychotherapeutischen/psychosomatischen Versorgung der Bevölkerung (Bundestagsdrucksachen 7/4200, 7/4201). Dessen kritische Einschätzungen führten zur

¹⁹ Über die unmittelbare finanzielle Förderung hinaus können Inklusionsbetriebe davon profitieren, dass sie gemäß § 224 SGB IX bei der Vergabe von Aufträgen durch die öffentliche Hand (analog zu WfbM) bevorzugt werden können. Darüber hinaus sind steuerrechtliche Vorteile für gemeinnützige Inklusionsbetriebe bei einer Beschäftigungsquote von mindestens 40 Prozent möglich.

Gründung einer Expertenkommission, deren Empfehlungen die damals übliche Langzeithospitalisierung psychisch kranker Menschen beendete. Allerdings ging damit keine Verbesserung der beruflichen Teilhabemöglichkeiten für diese Menschen einher.

In dieser Situation entstanden die ersten „Selbsthilfefirmen“, in denen Menschen ohne Beeinträchtigung gemeinsam mit psychisch beeinträchtigten Menschen arbeiteten. Ziel war es, die psychisch beeinträchtigten Menschen aus der Abhängigkeit von Sozialhilfe oder Erwerbsunfähigkeitsrente herauszulösen und ihnen sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu bieten. 1986 wurden diese Firmen erstmals aus der Ausgleichsabgabe gefördert (Freudenberg 2015).

Mit der Wiedervereinigung, wurde für die ehemalige DDR nicht nur das bundesdeutsche Sozialrecht übernommen, es ging auch um den Umgang mit bestehenden Strukturen in der Behindertenhilfe der DDR. In „Geschützten Betriebsabteilungen“ wurden auch in der DDR Menschen mit Behinderung in regulären Betrieben des Arbeitsmarktes auf Grundlage eines regulären Arbeitsvertrages beschäftigt, meist auf einem der zahlreich vorhandenen einfachen Arbeitsplätze. Nach der Wiedervereinigung gab es vonseiten dieser Träger die Anstrengung, ebenfalls aus der Ausgleichsabgabe gefördert zu werden (Schneider 2005).

Je mehr Selbsthilfefirmen entstanden, desto deutlicher wurde die Notwendigkeit, die Firmen in ihrem sozialen und betriebswirtschaftlichen Agieren zu beraten und zu unterstützen²⁰. Die 1984 gegründete Freudenbergstiftung, u. a. zunächst nur mit der Förderung einzelner Selbsthilfefirmen befasst, griff insbesondere den betriebswirtschaftlichen Beratungsbedarf auf und gründete den Verein zur Förderung von Arbeitsinitiativen und Firmenprojekten (FAF e. V.). Dieser beschäftigte sich fortan mit der Beratung von Gründungsvorhaben und der Vermittlung betriebswirtschaftlicher Kompetenz im Kontext von Selbsthilfebetrieben. Die einsetzende Dynamik im Gründungsgeschehen führte gemeinsam mit der Lobbyarbeit der FAF zur Gründung der Bundesarbeitsgemeinschaft Integrationsfirmen (bag if) (Freudenberg 2015: 14).

Der Begriff der Selbsthilfefirmen wurde 1995 beginnend durch den Begriff Integrationsfirmen ersetzt, auch weil die Betonung von Selbsthilfe nicht dem Umstand gerecht wurde, dass in diesen Firmen Menschen mit Behinderung gemeinsam mit Menschen ohne Behinderung zusammenarbeiteten (Klein/Tenambergen 2016: 37)

Das letzte Jahrzehnt des 20. Jahrhundert war durch zahlreiche menschen- und sozialrechtliche Diskurse geprägt, die ein förderliches Umfeld für die Weiterentwicklung der Selbsthilfefirmen/ Integrationsfirmen – qualitative wie auch quantitativ – schufen. 1994 wurde für Menschen mit Behinderung im Grundgesetz, Art. 3 Abs. 3 Satz 2, ein eigenes Grundrecht verankert (»Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden«).

Das 2001 in Kraft gesetzte SGB IX ersetzte die Prinzipien Fürsorge und Versorgung durch die Prämisse der selbstbestimmten Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Zuvor (2001) war noch in der Überarbeitung des Schwerbehindertengesetzes die Notwendigkeit von „Integrationsprojekten“ begründet worden, die in der Tradition von Selbsthilfefirmen und Integrationsfirmen Menschen mit Behinderung eine Brücke zurück ins Erwerbsleben schaffen sollten. Erreichen sollten die Integrationsprojekte dieses Ziel durch eine Verknüpfung von Qualifizierung und beruflichem Training in heterogen zusammengesetzten Teams unter den Bedingungen des realen Arbeitsmarktes (Klein/Tenambergen 2016: 37).

²⁰ 1988 gab es in der Bundesrepublik ca. 45 Firmenprojekte mit rd. 700 Beschäftigten, darunter 220 Menschen mit einer seelischen Beeinträchtigung. 1994 existierten bereits über 100 Firmen mit mehr als 1000 Arbeitsplätzen (Klein/Tenambergen 2016: 35).

Der Ansatz des Paragraphen 53a-d SchwbG zu den Integrationsprojekten wurde inhaltlich in das neu formulierte SGB IX übernommen, das fortan zwischen Integrationsfirmen, -betrieben und -abteilungen unterschied (alte Fassung SGB IX §§ 132-135).

Im Jahr 2007 unterzeichnete Deutschland das “Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen” der Vereinten Nationen. 2009 trat die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK 2008) in Deutschland in Kraft und strahlte auch auf die Ausarbeitung des Bundessteilhabegesetzes (BTHG) aus, das seit 2018 zahlreiche rechtliche Regelungen zur Teilhabe von Menschen mit (Schwer)Behinderung zusammenführte und in Kraft setzte. Die Idee der UN-BRK aufgreifend wurde der Begriff der Integration durch den der Inklusion ersetzt: Aus den Integrationsprojekten wurden Inklusionsbetriebe, deren gesetzliche Grundlage sich im SGB IX §§ 215 – 218 findet.

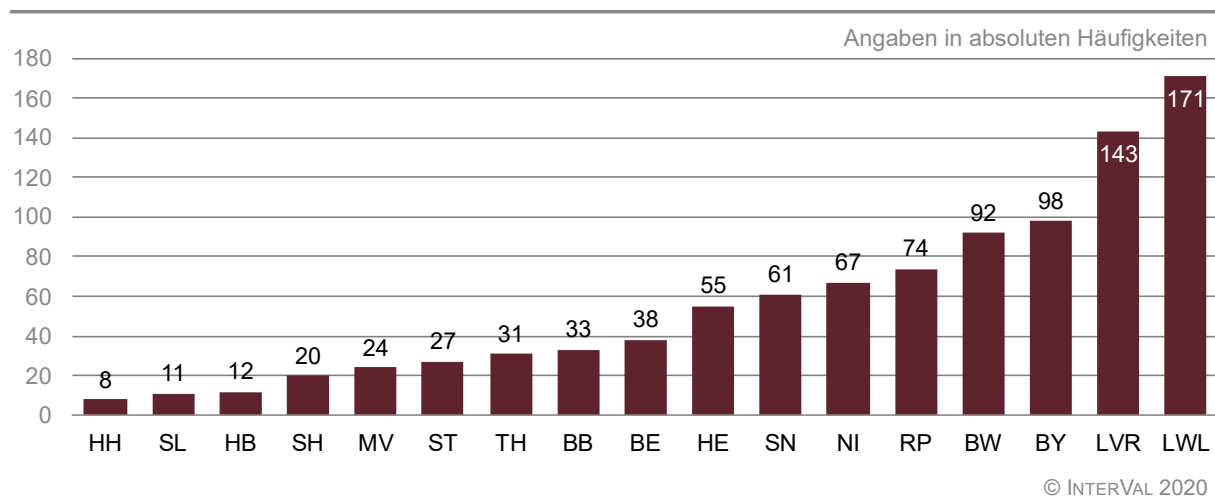
2.2 Quantitative Perspektiven auf Inklusionsbetriebe

2.2.1 Zahl und Struktur der Inklusionsbetriebe

Verteilung der Inklusionsbetriebe nach Ländern

Seit der förderrechtlichen Verankerung des Ansatzes der Inklusionsbetriebe (damals noch Integrationsprojekte) im SGB IX ist ihre Zahl kontinuierlich angewachsen. Ende 2019 weist der Jahresbericht der BIH die Zahl von 965 Betrieben aus. Abbildung 1 zeigt, wie sich die Gesamtheit der Inklusionsbetriebe auf die Länder verteilen.²¹

Abbildung 1 Anzahl der Inklusionsbetriebe nach Ländern



Quelle: Jahresbericht der BIH 2019 (im Erscheinen).

Die Zahl der geförderten Betriebe unterscheidet sich zwischen den Ländern deutlich, was angesichts ihrer unterschiedlichen Größe und Bevölkerungsdichte nicht überrascht.

- Jeder dritte Inklusionsbetrieb liegt in Nordrhein-Westfalen (gefördert vom Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) oder vom Landschaftsverband Rheinland (LVR).

²¹ Zu berücksichtigen ist hierbei, dass die tatsächliche Zahl der Inklusionsbetriebe ggf. geringfügig niedriger liegt. So haben einzelne Inklusionsbetriebe in Grenzgebieten Beschäftigte aus mehreren Ländern und können folglich parallel von mehreren Integrationsämtern gefördert werden, was dann in der BIH-Statistik zu einer Mehrfachzählung führt.

- Die Zahl der Inklusionsbetriebe in Baden-Württemberg und Bayern ist in etwa gleichgroß. Zusammen machen sie rund 20 Prozent aus.
- Dahinter folgen Inklusionsbetriebe in Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Sachsen und Hessen (mit einem Anteil von jeweils sechs bis acht Prozent).
- Eine weitere größentechnisch nah beieinanderliegende Gruppe an Inklusionsbetrieben sind jene in Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Brandenburg (Anteil zwischen zwei bis drei Prozent).
- Die Inklusionsbetriebe im Saarland sowie in den drei Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin kommen zusammen auf ca. sieben Prozent, wobei Berlin unter diesen Ländern die mit Abstand meisten Betriebe aufweist.
- Rund 80 Prozent aller Inklusionsbetriebe liegen in den neuen Bundesländern, 20 Prozent in den alten Ländern (inkl. Berlin).

Wie sich die Zahl der Inklusionsbetriebe über die Jahre bundesweit und in den einzelnen Ländern entwickelt hat, wird in Kapitel 2.4 und 2.5 behandelt.

Form der Inklusionsbetriebe

Inklusionsbetriebe können die Form von rechtlich und wirtschaftlich selbstständigen Inklusionsunternehmen haben oder rechtlich unselbstständigen Inklusionsbetrieben und Abteilungen sein. Um welche Form es sich handelt, wird im Rahmen der jährlichen Abfrage der BIH zur Förderung von Inklusionsbetrieben nicht standardmäßig erhoben. Allerdings stehen Informationen aus der Befragung der 17 Integrationsämter (von 2018) zur Verfügung.

Demnach handelt es sich bei der großen Mehrheit der Betriebe um selbstständige Inklusionsunternehmen. 28 Prozent sind unselbstständige Inklusionsbetrieb bzw. Abteilung, wobei Letztere die deutlich häufigere Form sind (vgl. Tabelle 1).

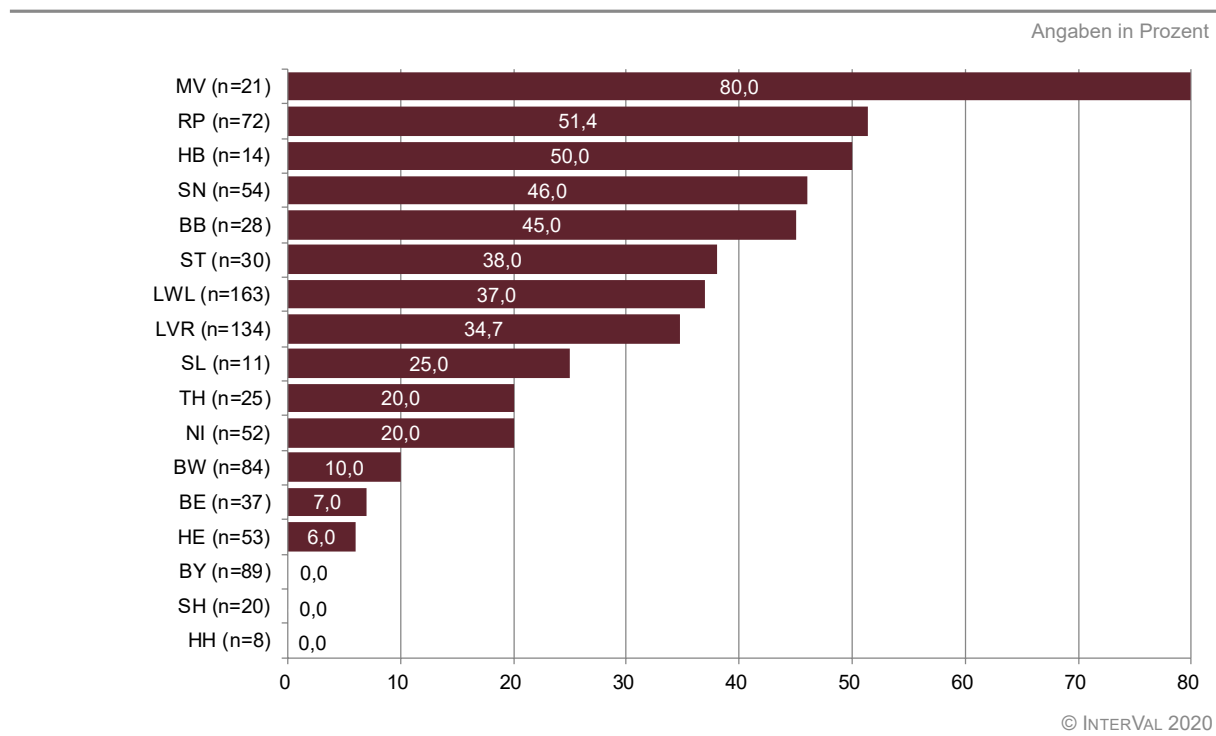
Tabelle 1 **Anteile selbstständiger und unselbstständiger Inklusionsbetriebe**

	Selbstständiges Inklusionsunternehmen	Unselbstständige Inklusionsabteilung	Unselbstständiger Inklusionsbetrieb
Anteil in Prozent	72,0	21,1	6,9

Quelle: Befragung der Integrationsämter (2018).

Erläuterung: Angaben in Prozent, n=895, Anzahl der Inklusionsbetriebe im Jahr 2017.

Die Verbreitung unselbstständiger Inklusionsbetriebe variiert zwischen den Ländern erheblich (vgl. Abbildung 2). Neben der länderspezifischen Verbreitung unselbstständiger Inklusionsbetriebe ist erwähnenswert, dass in manchen Ländern ausschließlich Abteilungen den Bestand bilden (Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Sachsen-Anhalt), in anderen hingegen ausschließlich unselbstständige Inklusionsbetriebe (Berlin, Thüringen). In den übrigen Ländern sind beide Formen vorhanden (mit Ausnahme von Bayern, Schleswig-Holstein und Hamburg, wo es keine unselbstständigen Inklusionsbetriebe im Bestand gibt).

Abbildung 2 Anteile unselbstständiger Inklusionsbetriebe nach Ländern

Quelle: Befragung der Integrationsämter (2018).

Erläuterung: Angaben in Prozent, bezogen auf die landesspezifische Anzahl der Inklusionsbetriebe (n) im Jahr 2017.

Gemeinnützigkeit der Inklusionsbetriebe

Der Befragung der 17 Integrationsämter zeigt, dass 68,3 Prozent aller Inklusionsbetriebe als gemeinnützig anerkannt sind. Auch hier ist auf Länderunterschiede hinzuweisen. Während in Hamburg alle Inklusionsbetriebe als gemeinnützig gelten, waren es im Saarland nur 30 Prozent. Im Fall des Saarlands handelt es sich jedoch um eine Ausnahme, da die gemeinnützigen Betriebe in allen übrigen Ländern immer mehr als die Hälfte ausmachen. Gleichwohl reicht die Spannweite bei diesen Ländern von „nur“ 54 Prozent (Sachsen-Anhalt) bis zu 99,5 Prozent (Berlin).

Träger oder Gesellschafter der Inklusionsbetriebe (gemäß Befragung der Inklusionsbetriebe)

Die Befragung der Inklusionsbetriebe ergibt, dass v. a. Akteure der freien Wohlfahrt Träger oder Gesellschafter sind (40,7 %). Auf dem zweiten Platz rangieren Vereine (24,0 %). Private Unternehmen werden in knapp jedem fünften Fall genannt (18,0 %), Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) in knapp jedem achten (11,7 %). Bei fünf Prozent zählen auch öffentliche Arbeitgeber dazu. In knapp zwölf Prozent der Inklusionsbetriebe werden (weitere) „andere“, nicht näher spezifizierte Gesellschafter angegeben. Deutliche Unterschiede zeigen sich zwischen den alten und neuen Ländern. In den neuen Ländern liegt der Anteil der Fälle mit (auch) der öffentlichen Hand als Träger rund dreimal so hoch (12,5 % vs. 4,2 %).

Alter der Inklusionsbetriebe (gemäß Befragung der Inklusionsbetriebe)

Obgleich erst seit dem Jahr 2001 der rechtliche Rahmen zur Förderung von Inklusionsbetrieben in der heutigen Form geschaffen wurde, sind die entsprechenden Unternehmen zum Teil bereits deutlich früher gegründet worden. Hierzu zählen als Projekt gegründete Integrationsfirmen ebenso

wie ältere Unternehmen, die bereits vor dem Jahr 2001 in vergleichbarer Weise schwerbehinderte Menschen beschäftigten, auch wenn erst danach eine Förderung über das Integrationsamt erfolgte. Das in diesem Sinn verstandene Alter der Inklusionsbetriebe verteilt sich wie folgt:

- Der älteste (im Rahmen der Evaluation befragte) Inklusionsbetrieb wurde 1966 gegründet, die jüngsten Betriebe stammen aus dem Jahr 2018 (dem Jahr der Betriebsbefragung).
- Die Hälfte der Inklusionsbetriebe ist nach dem Jahr 2008 gegründet worden.
- Rund 23 Prozent der Inklusionsbetriebe wurden vor 2001 gegründet.
- Bei rund einem Drittel liegt das Gründungsjahr zwischen 2007 und 2012. Rund ein Viertel wurde zwischen 2013 und 2018, jeder fünfte Betrieb zwischen 2001 und 2006 gegründet.

2.2.2 Zahl und Struktur der Beschäftigten

Zahl der Beschäftigten in Inklusionsbetrieben

Die Zahl der Beschäftigten in Inklusionsbetrieben beläuft sich inzwischen auf fast 30.000 Personen. In der jährlichen Abfrage der BIH bei den Integrationsämtern werden die Beschäftigten u. a. nach Ländern, nach Geschlecht sowie nach drei Gruppen differenziert erhoben:

- Personen ohne eine anerkannte Behinderung
- Personen, die durch ihre Behinderung beruflich besonders beeinträchtigt sind (Zielgruppe)
- Personen mit einer anerkannten Behinderung, aber ohne Zugehörigkeit zur Zielgruppe.

Die Zahl der nicht-behinderten Beschäftigten bildet dabei den größten Teil aller Beschäftigten (54,6 %), die Beschäftigten der Zielgruppe machen rund 42 Prozent aus. Die zusätzliche Beschäftigung von Personen mit Schwerbehinderung, die nicht zur Zielgruppe gehören, ist in Inklusionsbetrieben vergleichsweise selten (3,5 %). Im Durchschnitt kommt auf zwölf Beschäftigte der Zielgruppe eine weitere Person mit Schwerbehinderung hinzu. 42,7 Prozent aller Beschäftigten in Inklusionsbetrieben sind weiblich.²² In der Gruppe der Mitarbeitenden ohne Behinderung liegt der Anteil weiblicher Personen inzwischen relativ nah bei dem der männlichen (vgl. Tabelle 2). In den beiden anderen Gruppen ist ihr Anteil deutlich kleiner, aber über die Jahre tendenziell zunehmend (vgl. Kapitel 1.3.2).

Tabelle 2 Beschäftigte in Inklusionsbetrieben nach Status und Geschlecht

	beide Geschlechter	Männer	Frauen
Beschäftigte ohne Schwerbehinderung (SB)	54,6	29,6	25,0
Beschäftigte mit Status Zielgruppe (ZG)	41,9	25,2	16,7
Beschäftigte mit SB, ohne ZG-Status	3,5	2,5	1,0
Summe	100	57,3	42,7

Quelle: Jahresbericht der BIH 2019 (im Erscheinen). Angaben in Prozent, n=29.866.

Erläuterung: Hamburg und das Saarland hatten zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch keine Angaben zur Anzahl der weiblichen Beschäftigten ohne Behinderung gemacht. Angesichts der nur kleinen Fallzahlen in diesen beiden Ländern ist dies für die Verteilung unerheblich.

²² Betracht man nur die Zielgruppe (n=12.516), liegen die geschlechtsbezogenen Anteilswerte etwas weiter auseinander (60 % sind männlich, 40 % weiblich). Im Vergleich dazu sind schwerbehinderte Erwerbstätige auf dem Arbeitsmarkt insgesamt zu 54 Prozent männlich und 46 weiblich (BA 2020). Zu berücksichtigen ist allerdings, dass in die Statistik der Arbeitsagentur nur die Betriebe eingehen, die gemäß § 154 SGB IX die Anzahl ihrer schwerbehinderten Beschäftigten melden müssen.

Der Anteil der Zielgruppe liegt in Sachsen und Rheinland-Pfalz deutlich niedriger als in Brandenburg oder beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe. In manchen Ländern machen Beschäftigte mit Schwerbehinderung, aber ohne Zielgruppenzugehörigkeit einen deutlich erhöhten Anteil aus (Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Thüringen). Im Saarland sowie in Schleswig-Holstein kommen diese Fälle hingegen gar nicht vor (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3 Beschäftigte in Inklusionsbetrieben nach Ländern und Status

	Alle Beschäftigten absolut	%-Anteil Beschäftigte ohne SB	%-Anteil Beschäftigte mit Status ZG	%-Anteil Beschäftigte mit SB, ohne Status ZG
BW	4.462	59,7	38,9	1,4
BY	3.903	50,3	43,6	6,2
BE	1.518	55,4	44,5	0,1
BB	515	45,8	53,4	0,8
HB	276	52,9	43,8	3,3
HH	280	51,1	48,2	0,7
HE	2.152	59,8	36,0	4,3
MV	321	47,7	46,4	5,9
NI	1.310	53,1	43,9	3,0
LVR	3.951	56,2	39,8	4,0
LWL	4.295	42,7	52,9	4,5
RP	2.424	58,7	34,9	6,4
SL	250	50,8	49,2	0,0
SN	2.097	65,8	34,0	0,2
ST	237	48,9	48,9	2,1
SH	985	61,1	39,9	0,0
TH	890	54,7	38,4	6,9
Bund	29.866	54,6	41,9	3,5

Quelle: Jahresbericht der BIH 2019 (im Erscheinen).

Art der Behinderung sowie Zielgruppenzugehörigkeit nach BIH-Fallgruppen

Die jährliche Abfrage der BIH bei den Integrationsämtern umfasst eine Differenzierung der Mitarbeitenden der Zielgruppe nach Art der Behinderung. Demnach haben 28 Prozent von ihnen eine seelische und 24 Prozent eine geistige Behinderung. 49 Prozent zählen zur Gruppe „alle weiteren Behinderungsarten“, z. B. Körper-, Sinnes- oder Mehrfachbehinderung.²³

In landesscharfer Perspektive zeichnen sich die Mitarbeitenden der Zielgruppe durch teils erhebliche Unterschiede in der Zusammensetzung nach Behinderungsart aus. Die Spannweite zwischen den Ländern reicht dabei jeweils von einem prozentualen Minimum bis Maximum bei

- seelischer Behinderung: 9 bis 44 Prozent,
- geistiger Behinderung: 12 bis 39 Prozent,

²³ Betrachtet man die Daten über die letzten zehn Jahre (und berücksichtigt, dass die Daten nicht immer von allen Ämtern gemeldet bzw. differenziert wurden und die übermittelten Daten teilweise kleinere Abweichungen aufweisen) zeigt sich, dass der Anteil der Mitarbeitenden der Zielgruppe mit geistiger Behinderung erkennbar gestiegen ist (von 18 % im Jahr 2011 auf 24 % im Jahr 2019), die Gruppe der weiteren Behinderungen hingegen im etwa gleichen Umfang kleiner geworden ist (2011: 56 %; 2019: 49 %). Seit 2017 bleibt die Verteilung nach Behinderungsarten weitgehend konstant.

- allen weiteren Arten: 37 bis 77 Prozent.

Die Zugehörigkeit zur Zielgruppe bestimmt das Integrationsamt dabei nach Maßgabe der Anlage „Arbeitshilfe zur Ermittlung der Zielgruppe“ (BIH 2018a: 12f.). Diese setzt sich im Wesentlichen zusammen aus näher spezifizierten Fallgruppen A1 bis A6 sowie B1 bis B7. Vereinfacht beschrieben umfasst die Fallgruppe A jene Personen, die innerhalb der Zielgruppe noch einmal behinderungsbedingt besonders geringe Integrationschancen haben.²⁴

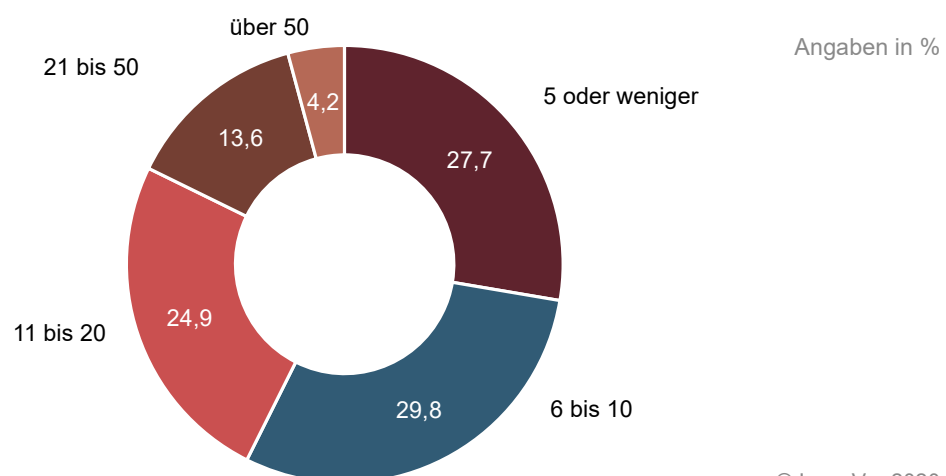
In der Befragung der Integrationsämter wurden diese gebeten, die von ihnen geförderten Personen der Zielgruppe prozentual auf die Fallgruppen A und B zu verteilen. Es ergaben sich deutliche landesspezifische Unterschiede, die in Kapitel 2.5 noch aufgegriffen und eingeordnet werden:

- Personen der Fallgruppe A: je nach Land 20 bis 75 Prozent (bundesweit 53,3 %),²⁵
- Personen der Fallgruppe B: je nach Land 20 bis 80 Prozent (bundesweit 46,7 %).

Größe der Inklusionsbetriebe

Für die Größe der Inklusionsbetriebe, gemessen an der Zahl an Zielgruppenbeschäftigten ist festzustellen, dass die meisten Inklusionsbetriebe (29,8 %) zwischen sechs bis zehn Mitarbeitende der Zielgruppe beschäftigen. Etwas seltener werden elf bis 20 oder 5 oder weniger Personen beschäftigt. In etwa jedem achten Betrieb arbeiten 21 bis 50 Personen der Zielgruppe und bei vier Prozent der Fälle liegt die Zahl dieser Beschäftigten über 50 (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3 Größe der Betriebe nach Zahl der zur Zielgruppe zählenden Mitarbeitenden



© INTERVAL 2020

Quelle: Befragung der Integrationsämter (2018).

Erläuterung: Angaben in Prozent, n=895, Anzahl der Inklusionsbetriebe im Jahr 2017.

²⁴ Zwischen den Fallgruppen A und B gibt es konzeptionelle Schnittmengen zu den drei Behinderungsarten aus der BIH-Abfrage, jedoch sind diese nicht völlig deckungsgleich. Zur BIH-Fallgruppe A zählen: A1 geistige Behinderung bei einem Einzel-GdB = oder >50, A2 seelische Behinderung bei einem Einzel-GdB = oder >50, A3 Übergang aus dem Arbeitsbereich einer WfbM bei einem GdB = oder >50, A4 Übergang aus einer psychiatrischen Einrichtung bei einem GdB = oder >50, A5 Übergang aus Schule bei einem GdB = oder >50 und A6 Langzeitarbeitslose schwerbehinderte Menschen mit einem GdB = oder > 50.

²⁵ Anzumerken ist, dass nur 14 der 17 Integrationsämter in die Berechnung der bundesweiten Anteilswerte eingingen. Baden-Württemberg arbeitet nach einer eigenen Systematik und konnte die Mitarbeiter der Zielgruppe nicht nach Fallgruppen darstellen. Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern machten keine bzw. nur unvollständige Angaben in der Befragung.

Die durchschnittliche Betriebsgröße unterscheidet sich wiederum von Land zu Land. V. a. in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin und Schleswig-Holstein finden sich größere Inklusionsbetriebe (Betriebe mit mehr als 20 Mitarbeitenden der Zielgruppe). In Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Thüringen gibt es hingegen überdurchschnittlich viele kleinere Betriebe (mit 5 oder weniger Mitarbeiter der Zielgruppe). Die Befragung der Inklusionsbetriebe (2018) zeigt zudem die enorme Spannweite in der Betriebsgröße. Die kleinsten Betriebe in der Befragung beschäftigen sechs Mitarbeitende und die größten Betriebe 430 Personen.

Umfang der Beschäftigung von Mitarbeitenden der Zielgruppe

Laut Befragung der Inklusionsbetriebe liegt der Umfang der Beschäftigung von Mitarbeitenden der Zielgruppe pro Betrieb bei durchschnittlich rund 16 Vollzeitäquivalenten (VZÄ).²⁶ Die Hälfte der Inklusionsbetriebe beschäftigt Mitarbeiter der Zielgruppe in einem Umfang von durchschnittlich weniger als 8,5 VZÄ. Auf Basis der Betriebe, die plausible Angaben zu den VZÄ machten, ergibt sich in der Befragung der Inklusionsbetriebe eine durchschnittliche Betriebsgröße von 22 Mitarbeitenden der Zielgruppe und damit eine durchschnittliche 29,1-Stunden-Woche.²⁷ In 12,6 Prozent der Betriebe sind die Mitarbeitenden der Zielgruppe auf einer maximal halben Stelle beschäftigt. In 56,3 Prozent der Betriebe arbeiten die Beschäftigten mindestens 30 Stunden in der Woche. In 10,4 Prozent der Betriebe werden die Mitarbeitenden auf einer vollen Stelle beschäftigt.

Herkunft der Zielgruppenmitarbeiter vor dem Eintritt in den Inklusionsbetrieb

Aus der Befragung der Inklusionsbetriebe liegen für 3.787 Mitarbeitende der Zielgruppe Angaben darüber vor, was diese Personen vor ihrem Eintritt in den Inklusionsbetrieb gemacht haben. 69,1 Prozent der Beschäftigten waren langzeitarbeitslos.²⁸ Rund 15 Prozent kamen aus einer psychiatrischen Einrichtung oder aus einer WfbM. 8,8 Prozent der Beschäftigten gingen direkt nach dem Schulabschluss in den Inklusionsbetrieb über. Der anhand der Befragungsdaten berechnete Anteil der direkt aus Schulen wechselnden Mitarbeitenden deckt sich dabei nahezu vollständig mit einer (unveröffentlichten) Statistik der BIH. Danach lag der Anteil an Schülerinnen und Schülern, die aus Förderschulen gewechselt waren, Ende 2017 bei 9,1 Prozent. Der Anteil der Personen mit WfbM-Übergang lag dieser Statistik zufolge bei 7,8 Prozent.²⁹

Die Befragungsdaten zeigen darüber hinaus, dass die Herkunft von Mitarbeitenden der Zielgruppe sich je nach Land unterschiedlich darstellen:

- In Bayern, Hessen, Schleswig-Holstein und Thüringen waren pro Betrieb durchschnittlich zwischen rund 80 und 95 Prozent der Beschäftigten der Zielgruppe vor Eintritt in den

²⁶ Für die Plausibilitätsprüfung wurde das Verhältnis aus der Anzahl der Beschäftigten aus der Zielgruppe und der Anzahl an Vollzeitäquivalenten gebildet. Nimmt dieser Quotient einen Wert größer 1 an, dann werden diese Fälle nicht in die Analyse des Beschäftigungsumfangs mit einbezogen. In vier Betrieben lag dieser Quotient unter einem Wert von 0,25.

²⁷ In diesem Kontext beziehen wir uns nur auf die Untergruppe der von uns befragten Inklusionsbetriebe, die auch plausible Zahlen zu den VZÄ nannten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich größere Inklusionsbetriebe tendenziell eher an der Befragung beteiligten und überrepräsentiert sind. So erklärt sich auch die leichte Abweichung zu den Strukturdaten der BIH. Demnach kommen auf 965 Inklusionsbetriebe insgesamt 29.866 Beschäftigte, darunter 12.516 Personen mit einem Zielgruppenstatus. Rein rechnerisch beschäftigt ein Inklusionsbetrieb also durchschnittlich 31 Mitarbeitende, davon 13 aus der Zielgruppe.

²⁸ Die Förderung der Beschäftigten aus der Zielgruppe, die vor Eintritt in den Inklusionsbetrieb langzeitarbeitslos waren, wird bei 70,6 Prozent der Betriebe (auch) vom jeweiligen Integrationsamt übernommen. Bei 67,2 Prozent der Befragten wird deren Beschäftigung (auch) von Trägern des SGB II übernommen. Bei 5,1 Prozent der Betriebe erhält diese Teilgruppe der Beschäftigten keine Förderung. Bei 14,1 Prozent der Betriebe werden die Beschäftigten der Zielgruppe durch andere Akteure wie z. B. der Deutschen Rentenversicherung, kirchlichen Einrichtungen oder SGB III-Trägern gefördert.

²⁹ Bei den Daten dieser (unveröffentlichten) Statistik der BIH ist zu berücksichtigen, dass die Zahlen der aus WfbM und Förderschulen wechselnden Personen nicht in allen Ländern erhoben werden. Sie sind deshalb nur eingeschränkt verwendbar.

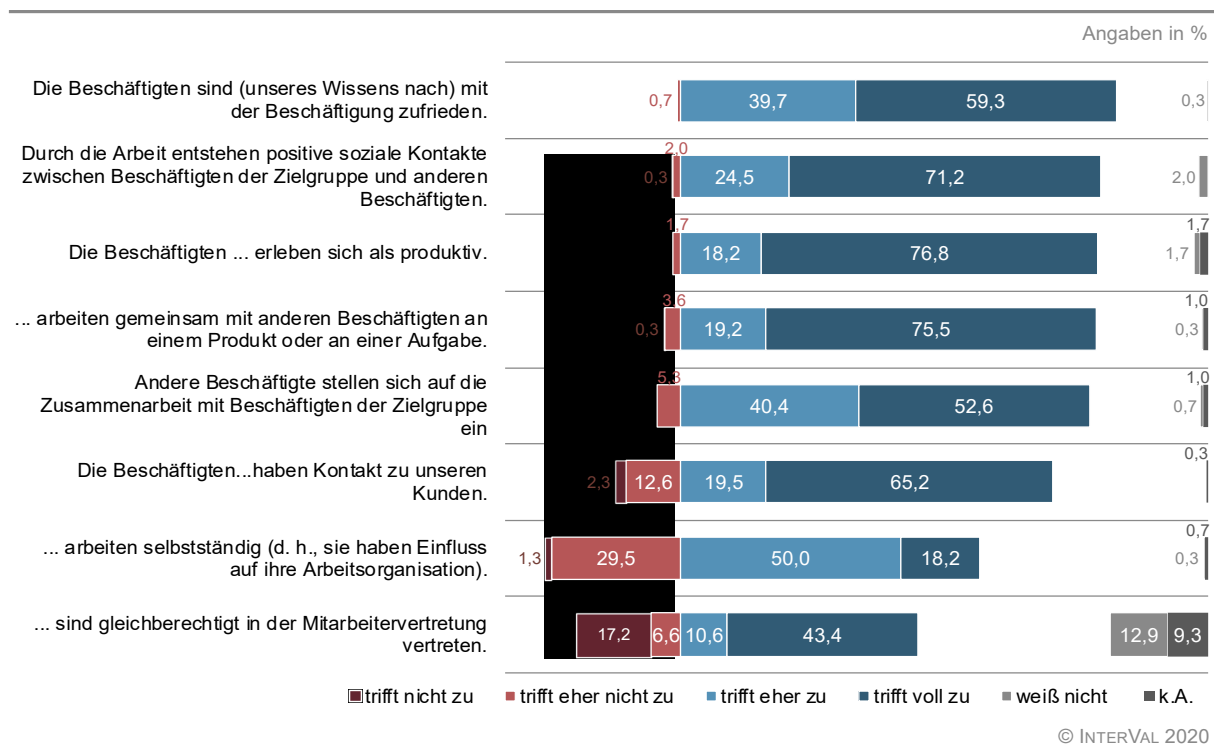
Inklusionsbetrieb langzeitarbeitslos. Dagegen kamen nur etwa jeweils zwischen vier und sieben Prozent aus einer WfbM bzw. einer psychiatrischen Einrichtung oder aus einer Schule.

- Inklusionsbetriebe mit Sitz im Saarland haben mit durchschnittlich 18,5 Prozent den geringsten Anteil an ehemaligen Langzeitarbeitslosen, dafür aber mit 57,4 Prozent den höchsten Anteil an Personen, die vor Eintritt in den Betrieb in einer WfbM oder einer psychiatrischen Einrichtung gewesen sind. Rheinland-Pfalz liegt bezüglich dieser Beschäftigtengruppe mit durchschnittlich 41,9 Prozent auf dem zweiten Platz.
- Eine Herkunft direkt von einer Schule ist in Baden-Württemberg am häufigsten (knapp jeder Vierte der Zielgruppe), in den Ländern Sachsen-Anhalt, Thüringen, Brandenburg, Hessen und Bayern hingegen eher die Ausnahme (Werten zwischen null und vier Prozent).

2.2.3 Teilhabe

Teilhabe der Zielgruppe im Inklusionsbetrieb wurde zunächst anhand von acht Indikatoren operationalisiert, die in Abbildung 4 dargestellt sind.

Abbildung 4 Teilhabe aus der Sicht der Inklusionsbetriebe



Quelle: Befragung von Inklusionsbetrieben 2018, n=302.

Bis auf wenige Ausnahmen trifft es auf alle Inklusionsbetriebe zu, dass

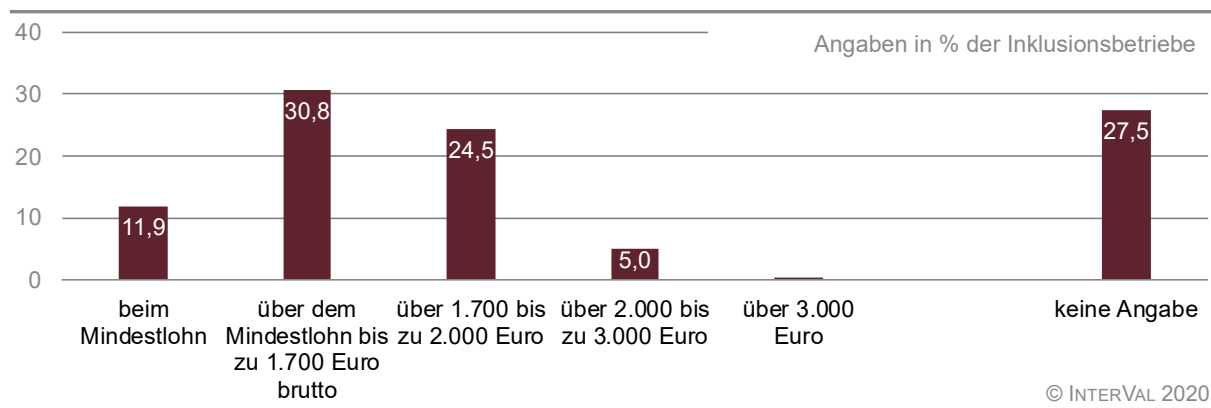
- die Beschäftigten der Zielgruppe gemeinsam mit anderen Beschäftigten an einem Produkt oder an einer Aufgabe arbeiten,
- sie sich dabei als produktiv erleben,
- sich andere Beschäftigte hierbei auf die Zusammenarbeit mit Beschäftigten aus der Zielgruppe einstellen (indem sie z. B. leichte Sprache oder unterstützte Kommunikation einüben),
- durch die Arbeit positive soziale Kontakte zwischen Beschäftigten der Zielgruppe und anderen Beschäftigten entstehen und
- vor diesem Hintergrund (zumindest aus der Perspektive der Unternehmen) die Beschäftigten der Zielgruppe zufrieden mit ihrer Beschäftigung sind.

Etwas weniger häufig sind Kontakte zu den Kunden oder dass Beschäftigte aus der Zielgruppe selbstständig arbeiten.³⁰

In knapp einem Drittel der Fälle trifft es (eher) nicht zu, dass Personen der Zielgruppe Mitglieder in der Mitarbeitervertretung (Betriebs- und Personalräte) sind. Hierzu ist jedoch anzumerken, dass die Unternehmensleitung hierauf keinen Einfluss hat und die Vertretungen durch die Beschäftigten des gesamten Unternehmens gewählt werden, nicht nur z. B. durch die einer Inklusionsabteilung. In Integrationsabteilungen ist eine Vertretung der Zielgruppe entsprechend seltener.

Die soziale Teilhabe der Zielgruppe wird allerdings nicht ausschließlich über die unmittelbaren Kontakte im Unternehmen determiniert, sondern auch durch die Vergütung ihrer Arbeit. Einerseits unterstützt die Vergütung die soziale Anerkennung, andererseits bestimmt sie die Teilhabe an ggf. kostenpflichtigem kulturellen oder anderem Konsum. Die Mehrheit der Inklusionsbetriebe zahlte im Jahr 2017 Beschäftigten der Zielgruppe (im Durchschnitt je VZÄ) ein Brutto-Monatsgehalt, das beim Mindestlohn oder darüber bis einschließlich 1.700 Euro lag (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5 Durchschnittliches Brutto-Monatsgehalt für Mitarbeitende der Zielgruppe (2017)



Quelle: Befragung von Inklusionsbetrieben 2018, n=302.

Teilweise liegt die Vergütung auch darüber. Ca. ein Drittel der Fälle zahlt durchschnittlich über 1.700 Euro bis einschließlich 2.000 Euro. In 6,8 Prozent der Betriebe werden Gehälter zwischen über 2.000 Euro und einschließlich 3.000 Euro gezahlt. In einem der befragten Betriebe (0,5 %) beziehen Beschäftigte aus der Zielgruppe monatliche Gehälter von über 3.000 Euro brutto. Dabei zeigt sich ein deutliches West-Ost-Gefälle: In den neuen Bundesländern liegt der Anteil an Inklusionsbetrieben, die ein Gehalt basierend auf dem Mindestlohn zahlen, bei 40,7 Prozent, in den alten Bundesländern hingegen bei nur 13,9 Prozent.

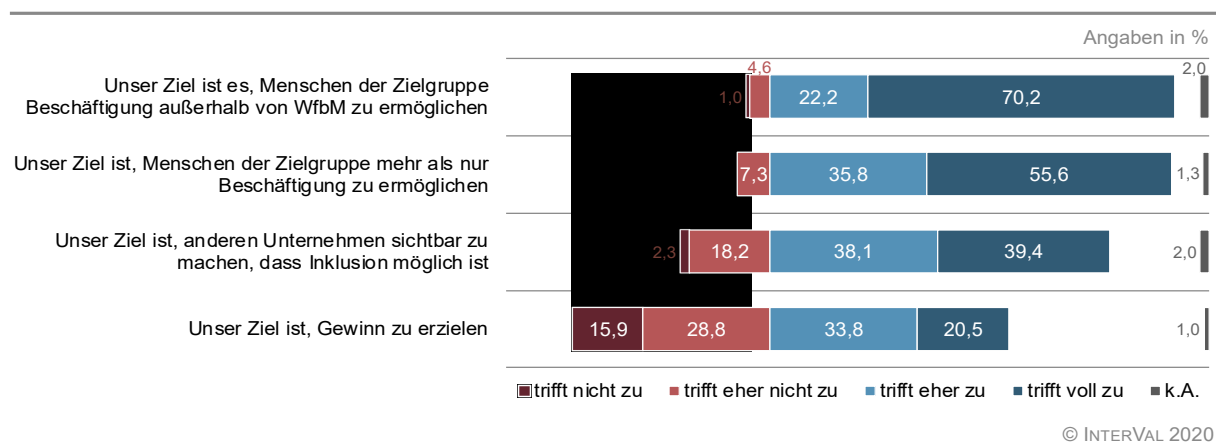
³⁰ Dabei hängen einzelne Aspekte der Teilhabe von Beschäftigten in der Zielgruppe miteinander zusammen. So ist die Tendenz zu beobachten, dass, je selbstständiger die Beschäftigten arbeiten, desto eher erleben sie sich als produktiv und desto eher haben Sie auch Kontakt zu Kunden der Inklusionsbetriebe. Ein Erleben als produktiver Mitarbeitender steht zudem in einem positiven Zusammenhang mit einer stärkeren Zufriedenheit der Beschäftigten mit ihrer Beschäftigung. Auch geht eine stärkere Wahrnehmung als produktiver Beschäftigter mit vermehrt positiven sozialen Kontakten zwischen Beschäftigten der Zielgruppe und anderen Beschäftigten einher. Sind andere Beschäftigte auf die Zusammenarbeit mit Mitarbeitenden der Zielgruppe eingestellt, so steigert dies auch tendenziell die Zufriedenheit der Beschäftigten der Zielgruppe und fördert zudem die Entstehung positiver sozialer Kontakte zwischen den Beschäftigtengruppen. Unterschiede hinsichtlich der Teilhabe von Beschäftigten der Zielgruppe nach Art der Inklusionsbetriebe sind sehr begrenzt. Kundenkontakt haben Beschäftigte der Zielgruppe z. B. häufiger, wenn ein Träger aus der freien Wohlfahrtspflege kommt (94,2 Prozent vs. z. B. drei Viertel der Fälle mit privaten Unternehmen als Träger). Auch in jüngeren Betrieben haben die Beschäftigten der Zielgruppe eher Kundenkontakt als in älteren Betrieben.

Die Förderung von Inklusion durch die Inklusionsbetriebe beschränkt sich nicht auf ihre Beschäftigten. Mehr als die Hälfte der Befragten gab an, durch Öffentlichkeitsarbeit oder Beratungsangebote anderen Unternehmen zu zeigen, wie inklusive Beschäftigung gelingen kann. Die offenen Angaben dazu, in welcher Weise sie dies tun, relativiert die Angabe etwas. Nicht in jedem Fall scheinen Unternehmen explizit Zielgruppe der Öffentlichkeitsarbeit zu sein, sondern es wird sich erhofft, dass von der allgemeinen Öffentlichkeitsarbeit (z. B. Flyer, Homepage, Fernsehen, Radio) oder der an Kundinnen und Kunden gerichteten Information (z. B. Beschreibung des Betriebs auf der Speisekarte) auch Unternehmen erreicht werden. Dabei gibt es natürlich einen sehr hohen Streuverlust, wenn Unternehmen nur einen kleinen Teil der Kunden ausmachen. Zum Teil sind die genannten Aktivitäten jedoch direkt an Unternehmen adressiert.³¹ Hierzu zählen z. B.

- Präsenz in allgemeinen, nicht auf Inklusion spezialisierten Netzwerken oder Zusammenarbeit mit Multiplikatoren (z. B. IHK, IFD, Jobcenter, Agentur für Arbeit),
- Öffentlichkeitsarbeit, die gezielt an Unternehmen gerichtet ist (z. B. in Fachzeitschriften, Messen, Kongressen, Tagungen), teils durch Dritte projektformig unterstützt (z. B. Aktion Mensch),
- Lieferanten- und Kundengespräche oder Kundenbriefe,
- Praktika von Mitarbeitenden bei kooperierenden Unternehmen (teils gezielt, um dort eine Vermittlung zu bewirken) und
- bei gewecktem Interesse von anderen Unternehmen anschließend eine auch umfassendere Beratung, Betriebsführungen.

Diese Angaben entsprechen den von den Befragten genannten Zielsetzungen ihrer Inklusionsbetriebe. Das zentrale Ziel ist, Menschen der gesetzlich definierten Zielgruppe Beschäftigung außerhalb von WfbM zu ermöglichen. Etwas seltener wird das Ziel verfolgt, diesen Personen mehr als nur Beschäftigung zu ermöglichen (z. B. ihre Entwicklung und soziale Kontakte zu fördern), noch seltener anderen Unternehmen sichtbar zu machen, dass Inklusion möglich ist. Nur etwas mehr als jeder fünfte Inklusionsbetrieb zielt (voll zutreffend) auch darauf Gewinn zu machen – wie zuvor beschrieben, sind vier Fünftel ja auch als gemeinnützig anerkannt. Die Zielsetzung, Gewinn zu erwirtschaften, schließt sich mit den anderen Zielsetzungen nicht aus. Nur ein Inklusionsbetrieb gab ausschließlich an, Gewinn erzielen zu wollen (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6 Zielsetzungen aus Sicht der Inklusionsbetriebe



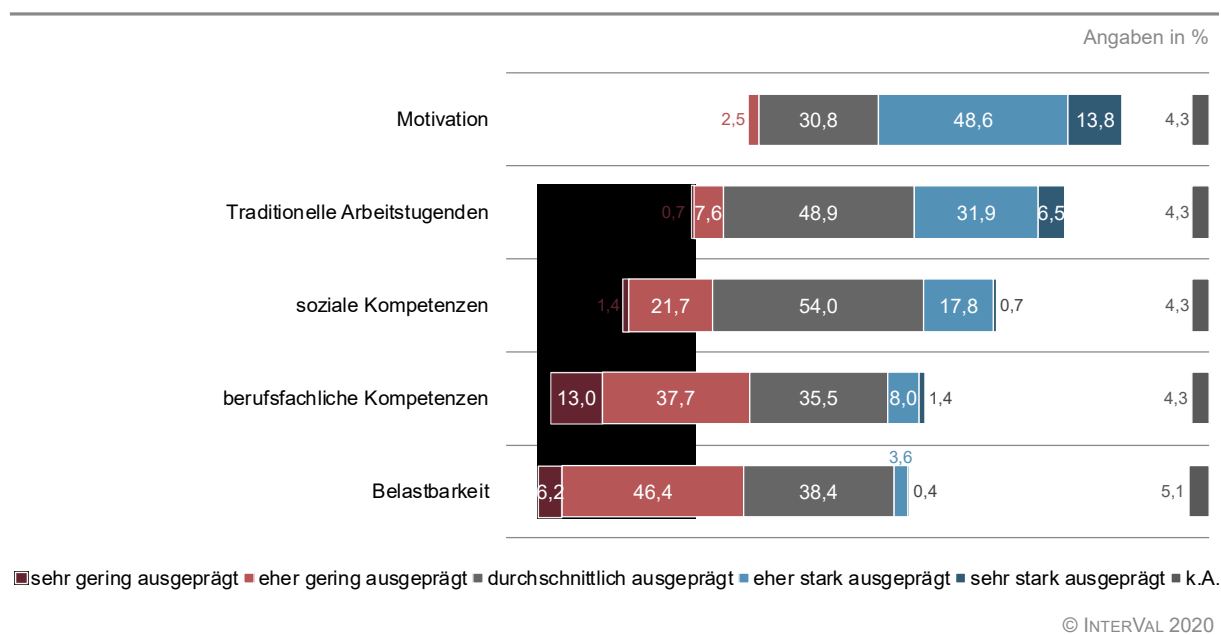
Quelle: Befragung von Inklusionsbetrieben 2018, n=302.

³¹ Dadurch dass die Angaben oft sehr kurz sind (z. B. nur „Öffentlichkeitsarbeit“ lauten), lässt sich weder quantifizieren, wie häufig diese Aktivitäten an Unternehmen adressiert werden, noch deren Reichweite abschätzen.

2.2.4 Stärken und Leistungsminderungen der Beschäftigten

Während die Zielgruppe rechtlich im doppelten Sinn durch Defizite definiert wird (die Schwerbehinderung und die besondere Schwierigkeit bei der Arbeitsmarktintegration), sind ihre Stärken von besonderer Bedeutung, wenn die Chancen ihrer inklusiven Beschäftigung untersucht werden sollen. Abbildung 7 beschreibt ihre Stärken aus Sicht der Inklusionsbetriebe.

Abbildung 7 Von Beschäftigten der Zielgruppe in den Inklusionsbetrieb eingebrachte Stärken



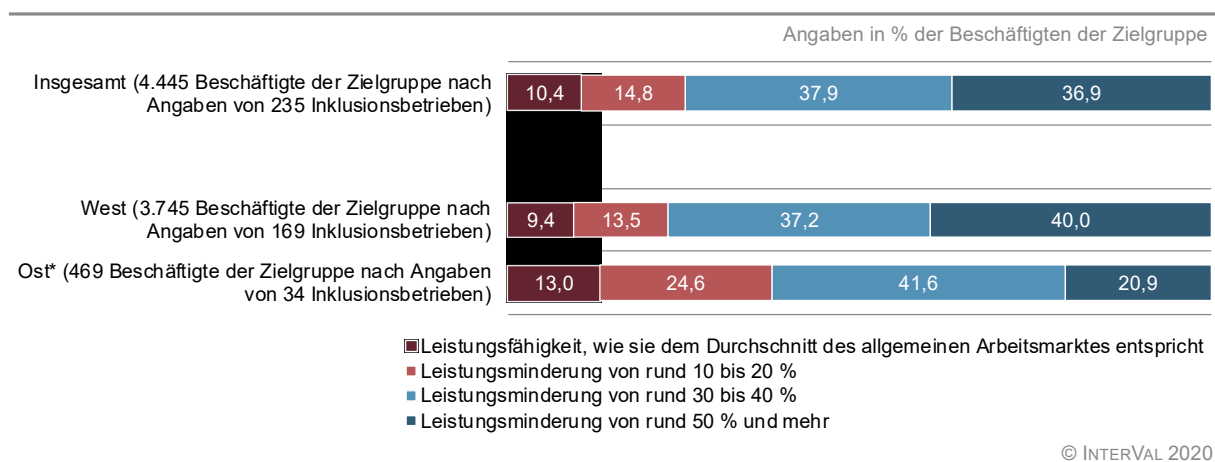
Quelle: Befragung von Inklusionsbetrieben 2018, n=276.

Eine besondere Stärke liegt nach Angaben der Befragten bei der Motivation der Beschäftigten aus der Zielgruppe. Knapp zwei Drittel der befragten Inklusionsbetriebe gaben an, dass diese Beschäftigten stark oder sehr stark motiviert sind. Bei rund 32 Prozent sei die Motivation durchschnittlich. Darüber hinaus gaben rund 40 Prozent an, dass traditionelle Arbeitstugenden wie z. B. Ordnung oder Pünktlichkeit stark oder sehr stark ausgeprägt wären, zzgl. über der Hälfte der Befragten, die diese durchschnittlich ausgeprägt sahen. Die Bewertungen zu den sozialen Kompetenzen streuen breit. Etwas mehr als die Hälfte schätzen sie als durchschnittlich ausgeprägt ein. Dem knappen Viertel der Inklusionsbetriebe, in dem die Beschäftigten der Zielgruppe hier eher oder sehr geringe Kompetenzen hat, steht rund ein Fünftel der Betriebe gegenüber, welches hier eher bis sehr stark ausgeprägte Kompetenzen angibt. Bei den Stärken, die bei den Beschäftigten der Zielgruppe unterdurchschnittlich vertreten sind, handelt es sich erstens um berufsfachliche Kompetenzen. 53 Prozent der Befragten sehen diese Stärken bei den Beschäftigten der Zielgruppe eher bis sehr gering ausgeprägt. Nur jeder zehnte Betrieb hält diese für eher bis sehr stark ausgeprägt. Zweitens wird die Belastbarkeit dieser Beschäftigtengruppe i. d. R. als gering eingestuft. Rund 55 Prozent der Inklusionsbetriebe schätzen diese Stärke als eher bis sehr gering ausgeprägt ein. Selbstverständlich ist die Streuung zwischen den Inklusionsbetrieben zu beachten, so schätzen auch 8,7 Prozent diese Arbeitstugenden als eher bis sehr gering ausgeprägt ein und bei einer kleinen Minderheit gibt es auch Probleme der Motivation. Andere Stärken werden von 70 Prozent der Befragten als durchschnittlich ausgeprägt eingeschätzt. Zahlreiche offene Ausführungen der Inklusionsbetriebe vertiefen das Bild dieser Stärken.

- Mehrere Inklusionsbetriebe machen auf die Heterogenität ihrer Beschäftigten der Zielgruppe aufmerksam, sodass auch innerhalb eines Betriebes manche Beschäftigte hoch motiviert oder belastbar sein können, andere nicht.
- Für Angaben zu Motivation (und anderes) wurden mehrfach Ursachen mit genannt, z. B. durch „Stolz auf eine reguläre Anstellung in Tariflohn.“ Oder durch schlechte Erfahrung bei der Suche nach Beschäftigung anderswo. Teils wurden positive Folgewirkungen der Motivation beschrieben, z. B. im freundlichen Umgang mit Kunden, geringen Krankenständen/ Fehlzeitenquote, eine starke Loyalität zum Unternehmen und dass die Motivation ggf. andere Schwachpunkte ausgleichen kann.
- Verschiedene Ausführungen beziehen sich auf Probleme, z. B. auf die fehlende Fähigkeit zur selbstständigen Arbeit, hohe Krankenstände und geringe Belastbarkeit. Einer der Inklusionsbetriebe verbindet dies jedoch auch mit der Aussage, dass bei der geringeren Produktivität die Minderleistung durch das Amt ausgeglichen würde.

Unabhängig davon, ob das Integrationsamt den Grad der Leistungsminderung bei der Förderung individuell berücksichtigt und unabhängig davon, ob sich die Einschätzung des Integrationsamts mit der der Inklusionsbetriebe deckt, wurden die Inklusionsbetriebe um eine Bewertung ihres Personals aus unternehmerischer Sicht gebeten. In Summe zeigt jeweils rund ein Drittel der Beschäftigten aus der Zielgruppe Leistungsminderungen von 50 Prozent und mehr oder von 30 bis 40 Prozent. Etwa rund ein Sechstel dieser Beschäftigten zeigt eine kleinere Leistungsminderung. Etwa ein Zehntel wird seitens des Inklusionsbetriebs als genauso leistungsfähig eingeschätzt wie ein durchschnittlicher Beschäftigter in anderen Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 8 Leistungsminderung der Zielgruppe



Quelle: Befragung von Inklusionsbetrieben 2018, n=235.

Erläuterung: *ohne Berlin.

Die Leistungsfähigkeit variiert zwischen den alten und neuen Bundesländern signifikant. In den alten Bundesländern werden in der Tendenz höhere Leistungsminderungen angegeben. Von der Leistungsminderung einzelner Beschäftigter der Zielgruppe ist deren Relevanz für die Produktivität des Gesamtbetriebs zu unterscheiden. Hier macht nicht nur die Arbeitsorganisation und Anleitung einen Unterschied, sondern auch ob eine Vollzeit arbeitende Person eine Leistungsminderung hat

oder ob diese Person nur wenige Stunden arbeitet. Überdies kommen dann unterschiedlich viele Personen ohne Behinderung auf eine Person der Zielgruppe.³²

Die Leistungsfähigkeit muss dabei nicht über die Jahre stabil bleiben, sie kann sich z. B. durch Alter und Krankheit verringern oder durch Lernen verbessern. Für 2.487 Beschäftigte aus der Zielgruppe wurde eine Einschätzung bezüglich der Entwicklung der Leistungsfähigkeit abgegeben (Entwicklungen in den letzten zehn Jahren, bzw. seit Gründung des ggf. jüngeren Inklusionsbetriebs). Bei etwa jedem Dritten gab es weder eine Leistungsverbesserung noch -verschlechterung. Etwa 37 Prozent der Beschäftigten aus der Zielgruppe konnten ihre Leistungsfähigkeit deutlich verbessern. Ca. 32 Prozent zeigten hingegen deutliche Leistungseinbußen.

Verständlicherweise zeigt sich ein Zusammenhang zwischen der Leistungsfähigkeit der Mitarbeitenden der Zielgruppe und den für sie genannten Stärken. Je höher die Gesamtleistungsminderung ausfällt, desto weniger weisen die Mitarbeitenden der Zielgruppe berufsfachliche Kompetenzen, Belastbarkeit sowie traditionelle Arbeitstugenden als Stärken auf. Zusammenhänge gibt es aber auch zwischen den Stärken und Aspekten der Inklusion. In Betrieben, in denen die Beschäftigten Stärken wie Motivation, berufsfachliche Kompetenzen und Belastbarkeit mitbringen, haben die Mitarbeitenden häufiger auch Kontakt zu Kunden, arbeiten sie häufiger selbstständig und sind nach Einschätzung der Befragten häufiger mit ihrer Beschäftigung zufrieden. Positive soziale Kontakte zwischen Beschäftigten der Zielgruppe und anderen Mitarbeitenden sind häufiger, wenn für die Zielgruppe Stärken wie soziale Kompetenzen, Belastbarkeit und die Verinnerlichung traditioneller Arbeitstugenden genannt werden – wobei denkbar ist, dass der Zusammenhang sich wechselseitig stabilisiert.³³

2.2.5 Personalorganisation

Um die Länge des Fragebogens zu begrenzen, wurden bestimmte Fragenblöcke nur einer Zufallsauswahl der Befragten gestellt. Zur Personalorganisation liegen Angaben von 68 Inklusionsbetrieben vor.

Rekrutierung: Die Mehrzahl der Inklusionsbetriebe nutzt verschiedene Wege parallel bei der Rekrutierung von Beschäftigten der Zielgruppe für die Belegschaft. Häufig genutzte Wege laufen über die Agentur für Arbeit bzw. das Jobcenter (89,7 %) und den Integrationsfachdienst (76,5 %). Knapp zwei Drittel (60,3 %) nutzen Kontakte zu WfbM, um Beschäftigte der Zielgruppe zu finden. Bei knapp der Hälfte (47,1 %) werden Rekrutierungswege über private Netzwerke, z. B. von Mitarbeitenden oder Kunden, genutzt. Eher weniger genutzt werden Anzeigen oder Öffentlichkeitsarbeit (33,8 %) oder das Integrationsamt (25,0 %). Nur einer von neun nichtselbstständigen Inklusionsbetrieben und Inklusionsabteilungen gab an, Beschäftigte der Zielgruppe aus den Beschäftigten des Unternehmens außerhalb des Inklusionsbetriebs bzw. der Abteilung zu rekrutieren. Die typischen Rekrutierungswege unterscheiden sich nicht zwischen alten und neuen Bundesländern. Die Unterschiede je nach Trägerstruktur sind gering.³⁴

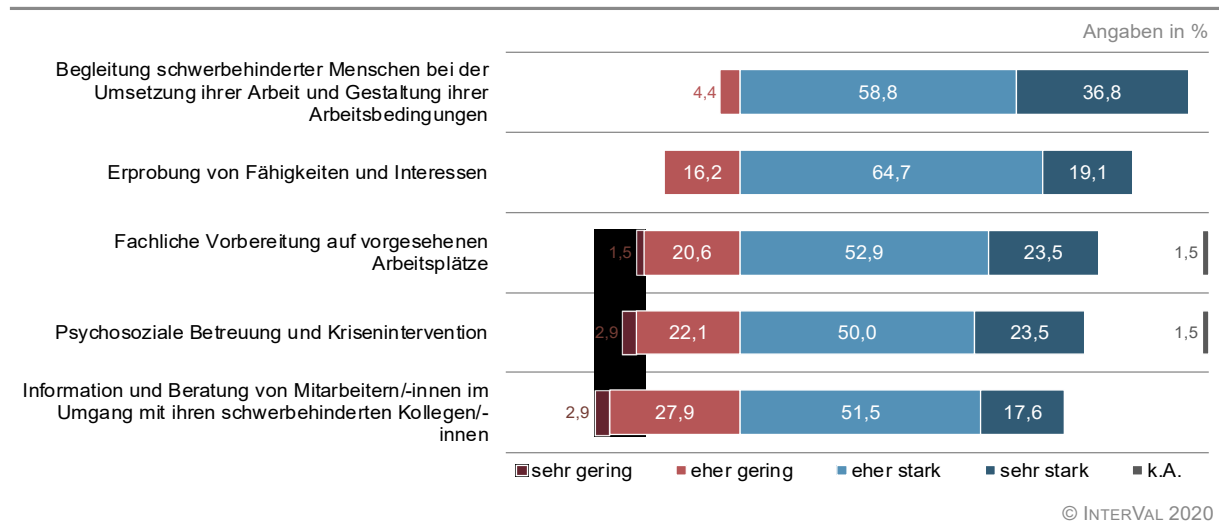
³² Alles gemeinsam berücksichtigt, variiert die durch Beschäftigung der Zielgruppe rechnerisch bedingte Leistungsminderung des Gesamtpersonals erheblich. Sie hat eine Spannweite von nur 1,7 Prozent der personellen Gesamtkapazität bis zu 26,4 Prozent.

³³ Im Vergleich alter und neuer Länder zeigen sich keine signifikanten Besonderheiten bei der Ausprägung von Stärken der Beschäftigten aus der Zielgruppe.

³⁴ Zwei Drittel der Betriebe, in denen Vereine zu den Trägern zählen, rekrutieren auch über private Netzwerke, während dies nur für ein Drittel der anderen Betriebe zutrifft. Drei Viertel der Betriebe, in denen Akteure der freien Wohlfahrtspflege zu den Trägern zählen, rekrutieren auch über Kontakte zu WfbM. Nur jeder zweite der anderen Betriebe wählt diesen Rekrutierungsweg.

Arbeitsbegleitende Betreuung von Beschäftigten der Zielgruppe: Die „arbeitsbegleitende Betreuung“ von schwerbehinderten Menschen zählt nach § 216 SGB IX zu den Aufgaben der Inklusionsbetriebe, darin ist jedoch nicht näher definiert, was diese umfasst. Abbildung 9 stellt dar, wie sich die Inklusionsbetriebe in der Praxis dieser Aufgabe annehmen.

Abbildung 9 Arbeitsbegleitende Betreuung



Quelle: Befragung von Inklusionsbetrieben 2018, n=68.

Die arbeitsbegleitende Betreuung umfasst zunächst nahezu ausnahmslos (95,6 %) die Begleitung direkt bei der Umsetzung ihrer Arbeit und Gestaltung ihrer Arbeitsbedingungen. Darüber hinaus zählt i. d. R. auch die Erprobung von Fähigkeiten und Interessen zur Begleitung dazu. Ergänzend beinhaltet die Begleitung von jeweils rund drei Viertel der Inklusionsbetriebe die fachliche Vorbereitung auf die vorgesehenen Arbeitsplätze (bzw. Training oder Ausbildung),³⁵ die psychosoziale Betreuung und Krisenintervention sowie andere Mitarbeitende zum Umgang mit schwerbehinderten Kolleginnen und Kollegen zu informieren und zu beraten.

Offene Angaben dazu, was darüber hinaus dafür getan wird, dass Beschäftigte mit und ohne Behinderungen gemeinsam Aufgaben übernehmen können, fokussieren v. a. auf die Teambildung. Dies umfasst die Arbeitsorganisation (Tandembildung), die Schaffung einer Teamarbeit fördernden Atmosphäre (z. B. Feiern, Förderung einer guten internen Kommunikation oder Inhouse-Schulungen zur Zusammenarbeit im Team). Ein anderer Teil der beschriebenen Ansätze bezieht sich stärker auf die Befähigung der Beschäftigten der Zielgruppe, z. B. indem die Einarbeitung, fachliche Qualifizierung, Berufspraktika, Fortbildungen, persönliches Training oder die Abstimmung zu Hilfsmaterialien hervorgehoben wird. Ein Inklusionsbetrieb macht hingegen deutlich, dass eine auf Inklusion zielende Begleitung auch die anderen Beschäftigten einbeziehen muss:

Zitat: „Es sind sehr viele ‚Krisengespräche‘ mit Mitarbeitern die nicht zur Zielgruppe gehören notwendig. Die geminderte Leistung der Mitarbeiter mit Handicap führt bei den Mitarbeitern ohne Handicap oft zu dem Gefühl, dass der Kollege mit Handicap nicht arbeiten will oder sich auf seiner Behinderung ‚ausruht‘. Das Verständnis für die jeweilige Situation des Menschen mit Handicap ist bei vielen auch aufgrund von fehlendem Backgroundwissen zur jeweiligen Erkrankung nicht immer gegeben. Im Prinzip bedarf es bei uns sehr viel Motivationsinput und Aufklärungsarbeit v. a. bei den ‚gesunden‘ Mitarbeitern damit das Betriebsklima nicht kippt.“ (Befragung von Inklusionsbetrieben 2018).

³⁵ In den neuen Bundesländern stellt die fachliche Vorbereitung der Beschäftigten aus der Zielgruppe einen signifikant wichtigeren Aspekt dar als in den alten Bundesländern.

Mehrere Inklusionsbetriebe führen ferner aus, dass die gemeinsame Planung von Aufgaben, Ablaufs- und Strukturpläne und dessen regelmäßige Reflexion durch das Personal zielführend sei.

Organisation der Begleitung: Die betriebswirtschaftliche Führung von Beschäftigten der Zielgruppe und psychosozialer Begleitung sind in rund der Hälfte der Inklusionsbetriebe (49,3 %) personell getrennt. Die Hypothese, dass die personelle Trennung die Entwicklung der Leistungsfähigkeit fördert, konnte nicht bestätigt werden. Zu beachten ist, dass die Ursächlichkeit des Zusammenhangs offen ist. Eine Trennung der Verantwortlichkeiten ist voraussichtlich weniger Ursache für die geringere Entwicklung der Zielgruppe, sondern oftmals Reaktion auf einen besonderen Handlungsbedarf bei entsprechender Leistungsminderung. In Betrieben mit einer personellen Trennung fällt der Anteil an Beschäftigten aus der Zielgruppe mit einer Leistungsminderung von mindestens 50 Prozent höher aus (40,4 % vs. rund jeder Vierte). Vor diesem Hintergrund hat in Betrieben ohne personelle Trennung von betriebswirtschaftlicher Führung und psychosozialer Begleitung ein größerer Anteil die Leistungsfähigkeit steigern können (45,2 % vs. 29,6 % in Betrieben mit Trennung).³⁶ Wenn es keine Trennung gibt, zeigt sich die leichte Tendenz, dass traditionelle Arbeitstugenden als Stärke bei Mitarbeitenden der Zielgruppe eher in Betrieben vorhanden sind.

Die arbeitsplatzbezogene und psychosoziale Begleitung wird bei jeweils rund 60 Prozent der Inklusionsbetriebe durch die anderen Mitarbeitenden „on the Job“ oder durch spezialisierte Fachkräfte des Teams übernommen. In rund 49 Prozent der befragten Inklusionsbetriebe übernehmen externe Fachkräfte (z. B. vom Integrationsfachdienst) die arbeitsplatzbezogene Betreuung der Beschäftigten. Die fachliche Anleitung ist in den meisten Fällen im Betrieb verankert ist und bildet den Schwerpunkt der Begleitung von Beschäftigten aus der Zielgruppe. Die Anleitung wird dabei zumeist von den Kolleginnen und Kollegen übernommen, seltener von der Geschäftsführung. Nur in wenigen Fällen wird die psychosoziale Betreuung von externen Fachkräften etwa vom IFD übernommen. In den meisten Betrieben verbleibt die Begleitung der aus der Zielgruppe Beschäftigten bei den anderen Mitarbeitenden, jedoch werden in Abhängigkeit von der Problemintensität oder der Fragestellung auch externe Fachkräfte hinzugezogen.

Zitat: „Die betrieblichen Fachleiter sind Ansprechpartner für die Alltagssorgen. Zwei ehrenamtliche Mitarbeiter des Gesellschafters nehmen sich größerer Sorgen und Kriseninterventionen an und veranlassen Hilfe externer Fachkräfte. Im Falle wirtschaftlich-sozialer Probleme wird mit dem Geschäftsführer Lösungen gesucht. Schwere Konfliktsituationen werden durch IFD-Mediation gelöst.“ (Befragung von Inklusionsbetrieben 2018)

Hinsichtlich der Qualifikation der begleitenden Personen (Mehrfachangaben) gaben knapp 78 Prozent der Inklusionsbetriebe an, dass die Anleitenden über eine Berufsqualifikation aus dem pädagogischen oder sozialen Bereich verfügen. Mit rund 43 Prozent ist der Anteil an Betrieben, deren Anleitende ausschließlich über eine solche Berufsqualifikation verfügen, am höchsten. In 44 Prozent der Inklusionsbetriebe verfügen die Begleitpersonen über sonderpädagogische Zusatzqualifikationen. Rund ein Viertel der Betriebe gab für die Anleitenden darüber hinaus andere Qualifikationen an, sechs Prozent nannten ausschließlich solche „anderen Qualifikationen“. Teils wurde dies mit offenen Angaben ausgeführt, z. B. als der „gesunde Menschenverstand“ bzw. „eine gesunde Menschenkenntnis“ für die Anleitung der Beschäftigten aus der Zielgruppe. In diesen Betrieben wird die Qualifizierung der Mitarbeitenden durch interne Schulungen, mit Fortbildungsangeboten des Zentrums Bayern Familie und Soziales (ZBFS) sowie durch Trainings on-the-job gewährleistet.

³⁶ Die Anteilswerte für die Beschäftigten der Zielgruppe, deren Leistungsfähigkeit sank, unterscheiden sich nur leicht zwischen den Betrieben mit (17,5 %) und ohne personelle Trennung (24,2 %).

2.2.6 Weiterbildung

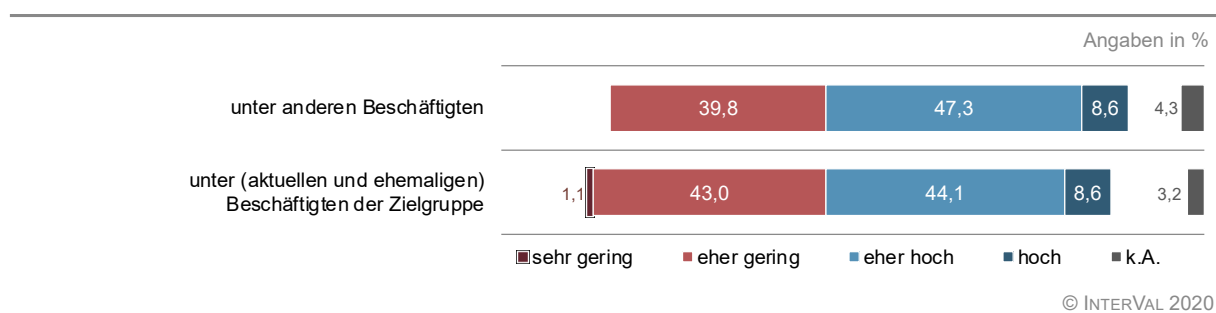
Für 93 Fälle liegen Angaben dazu vor, welche Rolle Aus- und Weiterbildung in den Inklusionsbetrieben haben und wie sie gestaltet werden.

Berufliche Ausbildung von Personen der Zielgruppe übernehmen die Inklusionsbetriebe insgesamt noch in größerem Umfang als andere Unternehmen im Allgemeinen (andere Personen) ausbilden. Von den hierzu befragten Inklusionsbetrieben, die zusammen 1519 Personen der Zielgruppe beschäftigten, erhielten seit dem Jahr 2013 129 Personen eine berufliche Ausbildung.³⁷ Hierbei ist jedoch eine starke Konzentration auf wenige ausbildende Inklusionsbetriebe zu verzeichnen. Mehr als die Hälfte dieser Ausbildungen fand in nur zwei der 93 befragten Inklusionsbetriebe statt, während auf der anderen Seite zwei Drittel der Inklusionsbetriebe noch niemanden der Zielgruppe ausgebildet hatten.

Den schriftlichen Angaben der Integrationsämter zufolge waren im Jahr 2017 191 Personen der Mitarbeitenden der Zielgruppe in Ausbildung. Die Zahlen variieren zwischen den Ländern stark. So wurden in Hamburg und Sachsen-Anhalt keine Personen der Zielgruppe ausgebildet. Hingegen lag die Zahl in der Region Westfalen-Lippe bei 100 Auszubildenden.

Es gibt unter den Inklusionsbetrieben keine deutliche Tendenz, ob der Bedarf an Weiterbildung hoch oder niedrig eingeschätzt wird. Die deutlich meisten Angaben konzentrieren sich um die mittlere Bewertung zwischen einem eher geringen oder eher hohen Bedarf. Auch wird der Bedarf an Weiterbildung für die Beschäftigten der Zielgruppe kaum anders bewertet als der von anderen Beschäftigten (vgl. Abbildung 10).

Abbildung 10 Bedarf an Weiterbildung



Quelle: Befragung von Inklusionsbetrieben 2018, n=93.

Ein relevantes Ergebnis der Befragung ist jedoch, dass diese Einschätzung von den Strategien und der Struktur der Beschäftigung abhängt. Ein Weiterbildungsbedarf für die Zielgruppe wird umso eher gesehen,³⁸

- je stärker Übergänge von Beschäftigten in andere Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarkts unterstützt werden und der Inklusionsbetrieb zu diesem Zweck von sich aus aktiv wird (z. B. Suche nach passenden Unternehmen oder Mitarbeiterüberlassungen zum Erproben von Übergängen),

³⁷ Dies entspricht einem Verhältnis von einem Auszubildenden in fünf Jahren auf knapp zwölf Beschäftigte. Im Vergleich dazu bei rund 44 Mio. Beschäftigten und jährlich 520.000 neuen Ausbildungsverträgen liegt das Verhältnis bei einem Auszubildenden auf 17 Beschäftigte – wobei von diesen nicht alle zum Abschluss geführt werden.

³⁸ Die Zusammenhänge sind statistisch signifikant (oder genau an der Grenze zur Signifikanz 0,055) und schwach bis mittelstark.

- je stärker die Beschäftigten der Zielgruppe im Kundenkontakt stehen und
- je stärker fachliche Qualifikationen der Beschäftigten zu den Stärken des Betriebs gezählt werden.

Dies bestätigt die strategische Bedeutung, die Weiterbildung für die Inklusion der Zielgruppe haben kann und rechtfertigt, dass besondere Ansätze der Weiterbildung z. B. mit dem Programm AlleImBetrieb besonders gefördert werden.

Die offenen Angaben dazu, in welchen Themen Weiterbildungsbedarf gesehen wird, lassen sich grob drei annähernd gleichhäufig genannten Feldern zuordnen:

- berufsfachliche relevante Qualifikationen im engeren Sinn, die je nach Geschäftsfeld der Betriebe variieren (z. B. „Staplerfahrer“, „Grundkenntnisse Metallverarbeitung“ oder „Fortbildungen im Reinigungsbereich und Hygiene“),
- berufsfeldübergreifende Themen (wie z. B. „Sozialverhalten“, „Arbeitstugenden“, „Selbstorganisation der Arbeit“ oder „Qualitätsbewusstsein“), wobei im z. B. Gastgewerbe die Grenze zu berufsfachlichen Qualifikationen fließend wird (z. B. „Kundenansprache“ / „Umgang mit Kunden“),
- vielfältige Weiterbildungen für andere Beschäftigte zum Umgang mit den Kolleginnen und Kollegen der Zielgruppe (z. B. „Umgang mit Menschen mit psychischer Erkrankung bei verschiedenen Krankheitsbildern“, „Umgang mit inklusionsbedingten Herausforderungen am Arbeitsplatz“, „leichte Sprache“ oder ausführlicher „Mitarbeitende ohne Behinderung benötigen für die Arbeit in Inklusionsbetrieben ausgeprägte soziale Fähigkeiten und die Fähigkeit, Organisationsstrukturen an die Bedürfnisse der Mitarbeitenden mit Behinderung anzupassen.“).

Das häufigste Ziel realisierter Weiterbildung ist, Personen der Zielgruppe für neue oder anspruchsvollere Tätigkeiten innerhalb des Betriebs vorzubereiten. Kaum seltener ging es jedoch um Weiterbildungsmaßnahmen für andere Mitarbeitende, um sie im Umgang mit schwerbehinderten Kolleginnen und Kollegen zu schulen. Wenn eine Weiterbildung stattfand, zielte ein Drittel der Inklusionsbetriebe dabei auch auf die Gesundheitsförderung. Weiterbildungen, die Chancen auf einen Übergang in andere Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarkts verbessern sollten, sind nachrangig – nur fünf der 93 hierzu Befragten gaben dies als Weiterbildungsziel an.

Weiterbildung ist insgesamt häufiger als berufliche Ausbildung der Zielgruppe, aber auch hier gibt es eine deutliche Konzentration auf einige wenige Inklusionsbetriebe. Unter den 93 Inklusionsbetrieben erhielten seit dem Jahr 2013 bzw. seit Gründung des Inklusionsbetriebs 626 Beschäftigte eine zertifizierte Weiterbildung, darunter waren 247 Personen aus der Zielgruppe, was einem Anteil von rund 40 Prozent entspricht. In über die Hälfte der Betriebe hatte jedoch niemand eine solche Weiterbildung erhalten, in fast drei Viertel der Betriebe (70,2 %) niemand aus der Zielgruppe. In Summe investierten diese Inklusionsbetriebe ca. 477.624 Euro in Weiterbildungsmaßnahmen. Dies entspricht im Durchschnitt rund 760 Euro pro weitergebildete Person. Dabei lässt sich die Tendenz beobachten, dass Weiterbildungsinvestitionen pro Kopf sinken, wenn der Anteil der Zielgruppe an den weitergebildeten Beschäftigten steigt.³⁹

Die wenigen (13) Angaben zu besonderen Weiterbildungskonzepten zeigen ein weites Feld, können im Rahmen der Befragung jedoch nicht so ins Detail gehen, dass sich immer deren Qualität oder Effektivität bewerten ließe. Die Bandbreite reicht von „Learning by doing“ über „Modulare

³⁹ Mittelstarke negative Korrelation ($r=-0,295$). Kein Zusammenhang lässt sich zwischen den Kosten und den Weiterbildungszielen feststellen.

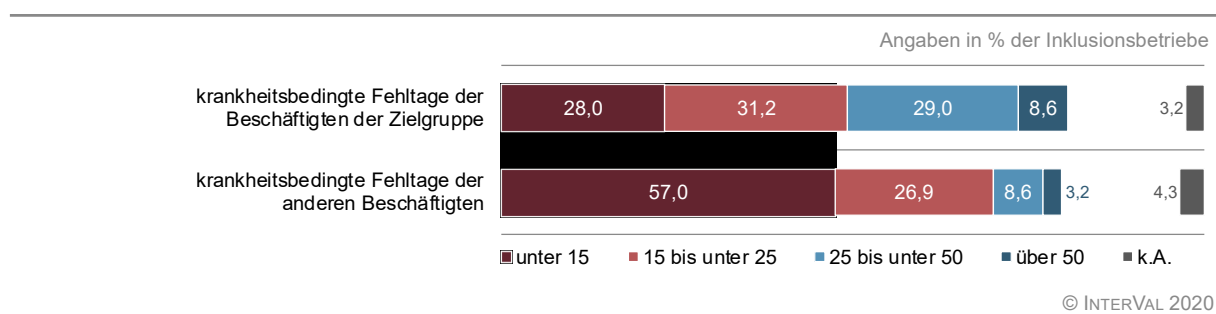
Weiterbildungskonzepte zur Anleitung der Zielgruppe“ oder eine breite Palette unterschiedlicher „30 hausinterne Weiterbildungsangebote pro Jahr für Ehrenamtliche, Honorarkräfte und Hauptamtliche“ bis hin zu sehr systematisch und förderpädagogisch auf den Einzelfall bezogenen Ansätzen wie z. B. „Einzelcoaching für leistungseingeschränkte Mitarbeiter/innen: Stärken- und Schwächenanalyse und Matching, Analyse des Entwicklungs-Potentials und Definition von individuellen Lernzielen“

2.2.7 Gesundheitsförderung

Auf Anregung einer parlamentarischen Initiative wurde in die Förderrichtlinie zur Inklusionsinitiative II – AlleImBetrieb die Möglichkeit aufgenommen, „Integrationsprojekte, die verstärkte bzw. innovative Aktivitäten zum Ausbau der betrieblichen Gesundheitsförderung [...] verfolgen, bei der Förderhöhe im Rahmen dieses Programms besonders zu [berücksichtigen].“ Davon ungeachtet startete auch das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) im Jahr 2018 die Förderung von „Modellvorhaben zu den Möglichkeiten der betrieblichen Gesundheitsförderung in den Inklusionsbetrieben“. Die Förderrichtlinie von AlleImBetrieb begründet diesen Schwerpunkt indirekt, da „aufgrund des hohen Beschäftigungsanteils an schwerbehinderten Menschen [...] die betriebliche Gesundheitsförderung in Integrationsprojekten von besonderer Bedeutung [ist]“.

Die krankheitsbedingten Fehltage aus 93 zum Thema befragten Inklusionsbetrieben bestätigen für sich allein noch nicht den besonderen Handlungsbedarf in Inklusionsbetrieben. In anderen Unternehmen fehlten nach Angaben des Instituts der deutschen Wirtschaft (2016) Beschäftigte im Schnitt 17,3 Tage pro Jahr; nach Daten der AOK „fehlte ein AOK-versicherter Beschäftigter aufgrund einer ärztlichen Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung im Durchschnitt an 19,4 Tagen im Jahr 2017 am Arbeitsplatz“ (Joppich/Laschet 2018). Wie aus der Abbildung 11 zu entnehmen ist, mussten Beschäftigte der Zielgruppe in knapp einem Drittel der Inklusionsbetriebe weniger als 15 Tage krankheitsbedingt fehlen, rund ein Drittel fehlte zwischen 15 und 25 Tagen, gut ein Drittel auch mehr. Dies spricht für einen nur geringfügig höheren Krankenstand der Zielgruppe. In über der Hälfte der Inklusionsbetriebe fehlten andere Beschäftigte überdies weniger als 15 Tage.

Abbildung 11 Krankheitsbedingte Fehltage in Inklusionsbetrieben im Jahr 2017

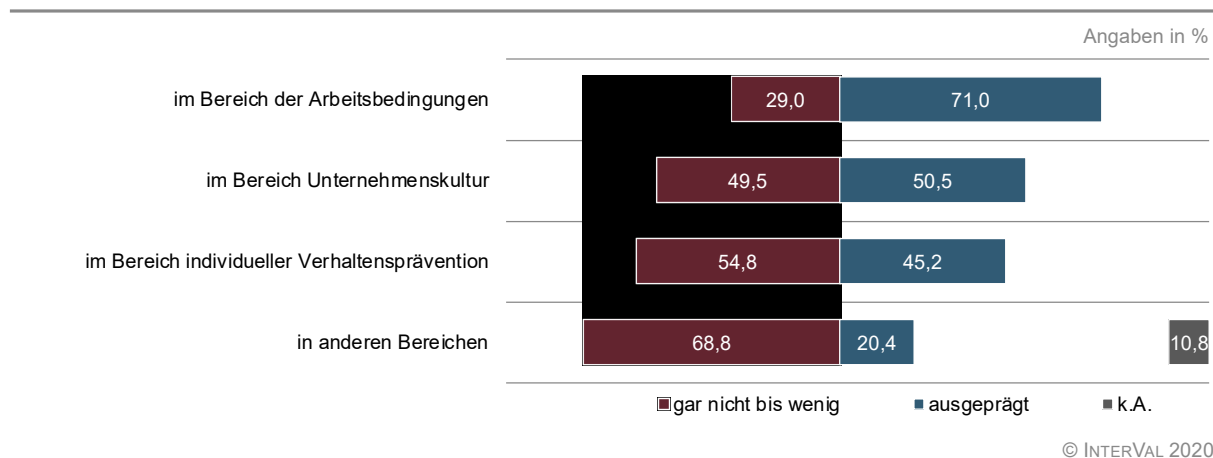


Quelle: Befragung von Inklusionsbetrieben 2018, n=93.

Allerdings kann aus den krankheitsbedingten Fehltagen im Jahr nicht unmittelbar auf den (größeren oder kleineren) Bedarf an Gesundheitsförderung geschlossen werden, denn es geht auch darum, die Arbeitsfähigkeit der schwerbehinderten Menschen langfristig zu erhalten und ihrem frühen Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt entgegenzuwirken. Aus diesem Grund erklärt sich, dass knapp drei Viertel der Inklusionsbetriebe den Bedarf an Gesundheitsförderung unter den Beschäftigten der Zielgruppe als eher hoch bis sehr hoch einschätzen. Der Bedarf an Gesundheitsförderung für die anderen Beschäftigten wird weniger hoch eingeschätzt (zu annähernd gleichen Teilen als „eher gering“ oder „eher hoch“). Entsprechend intensiv betreiben die Inklusionsbetriebe bereits Gesundheitsförderung (vgl. Abbildung 12). 71 Prozent der Inklusionsbetriebe geben an, Gesundheitsförderung besonders intensiv im Bereich der Reduzierung von Arbeitsbelastungen zu

betreiben. Im Bereich der Unternehmenskultur ist die Gesundheitsförderung bei der Hälfte der befragten Betriebe ausgeprägt. Im Bereich der individuellen Verhaltensprävention hingegen wird Gesundheit von der Mehrheit wenig bis gar nicht gefördert.

Abbildung 12 Umsetzung der Gesundheitsförderung in Inklusionsbetrieben



Quelle: Befragung von Inklusionsbetrieben 2018, n=93.

Ob daraus auch ein Bedarf an innovativen Ansätzen zur Gesundheitsförderung für Inklusionsbetriebe resultiert, ist offen. Die Angaben zeichnen hierzu ein eher ambivalentes Bild. Nur eine knappe Mehrheit der befragten Inklusionsbetriebe (56,5 %) äußerte einen hohen bis sehr hohen Bedarf an innovativer Gesundheitsförderung. 43,5 Prozent hingegen sehen einen geringen bis keinen Bedarf an neuen Ansätzen. Dies spiegelt sich darin, dass entsprechende Konzepte zur Gesundheitsförderung nur in wenigen Inklusionsbetrieben verbreitet sind. Die große Mehrheit (81,7 %) der Inklusionsbetriebe gab an, kein besonderes Konzept der Gesundheitsförderung zu haben, für das nicht schon die Angebote der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) hinreichend wären.

Die offenen Angaben von 17 Betrieben, für welche Bestandteile Angebote der GKV zur Gesundheitsförderung nicht hinreichend sind, weisen v. a. auf zwei Handlungsfelder hin. 1. Einige Inklusionsbetriebe nennen eine Reihe von Angeboten, die zumindest von einigen Kassen im Rahmen der Gesundheitsförderung schon unterstützt werden, z. B. Fitnessstudios, Fahrradfahren, Yoga, Schwimmkurse oder Rückenschulung. Hier handelt es sich also um Bedarfe, für die ggf. lokal ein Angebot fehlt oder bei denen die vorhandene Förderung aus Sicht der Inklusionsbetriebe noch nicht hinreichend umfangreich ist. Die Angebote selbst sind jedoch nicht innovativ. 2. Darüber hinaus verweisen andere Inklusionsbetriebe darauf, dass die von der GKV geförderten Angebote zu wenig auf den einzelnen Fall eingehen könnten – und hier läge der Handlungsbedarf:

Zitat: „GKV bieten fertige allgemein einsetzbare Module, die, wenn überhaupt, dann eher zufällig den Besonderheiten des jeweiligen Betriebes und dessen diversen Tätigkeitsmerkmalen entsprechen (können). Uns ist es wichtig, dass alle Maßnahmen auf die jeweiligen Anforderungen der Belegschaft und der Tätigkeitsprofile möglichst passgenau und individuell zugeschnitten sind. Hierzu haben wir einen externen Dienstleister beauftragt, der diese Anforderungen umsetzen kann.“ (Befragung von Inklusionsbetrieben 2018).

2.2.8 Nachhaltigkeit, personelle Fluktuation und Übergänge

In Relation zu den seit dem Jahr 2008 oder der Gründung danach jemals in Inklusionsbetrieben Beschäftigten der Zielgruppe (inkl. der Ausgeschiedenen) sind bei 257 Inklusionsbetrieben im Durchschnitt 23,6 Prozent der Beschäftigungsverhältnisse beendet worden. Unter den 116 Betrieben,

die schon 2008 existierten, liegt die durchschnittliche Fluktuation beim gleichen Wert (23,6 %) bzw. bei rund zwei Prozent jährlich. Dies spricht für eine ausgesprochen hohe Nachhaltigkeit der Beschäftigung.⁴⁰ Die Spanne des Anteils beendeter Beschäftigungsverhältnisse fällt allerdings relativ groß aus. In rund jedem fünften seit 2008 bestehenden Betrieb (21,1 %) ist die Zahl der Mitarbeitenden der Zielgruppe gleichgeblieben. In knapp jedem dritten Betrieb sind zwischen zwei und 24 Prozent der Beschäftigungsverhältnisse seit 2008 beendet worden. 39,5 Prozent der Betriebe weisen einen Anteil an beendeten Beschäftigungsverhältnissen zwischen 25 und 49 Prozent auf. Bei 9,6 Prozent nimmt dieser Anteil größere Werte bis zu 72 Prozent an.

Gesondert untersucht wurde die Nachhaltigkeit der Besetzung von Arbeitsplätzen mit Personen nach einem Wechsel von einer WfbM: Es ließ sich kein signifikanter Zusammenhang feststellen. D. h. Inklusionsbetriebe, die einen höheren Anteil ihrer Beschäftigten aus einer WfbM rekrutieren, haben weder eine signifikant höhere noch eine signifikant niedrigere Fluktuation unter ihren Beschäftigten der Zielgruppe.

Von 1687 ausgeschiedenen Personen⁴¹ sind 14,3 Prozent bereits während der Probezeit aus dem Betrieb ausgeschieden und jede dreizehnte musste aus strukturellen Gründen (z. B. durch die Schließung eines Geschäftsbereichs) entlassen werden. Von den Ausgeschiedenen

- haben 5,8 Prozent eine Tätigkeit in einer WfbM aufgenommen,
- sind 16,4 Prozent aus der Erwerbstätigkeit ausgeschieden,
- wechselten 22,5 Prozent in die Arbeitslosigkeit und
- 373 Personen der Zielgruppe wechselten in andere Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes (inkl. bei Inklusionsabteilungen in andere Abteilungen desselben Unternehmens). Dies entspricht knapp jeder vierten ausgeschiedenen Person (22,1 %) oder 5,2 Prozent der eingetretenen.

Von allen 144 Inklusionsbetrieben, die Angaben zum Personal gemacht haben und die es bereits 2008 gegeben hat, sind 14,3 Prozent der Betriebe geschrumpft. Im Durchschnitt reduzierten diese Betriebe ihr Personal um 25,9 Prozent. Zusätzlich zu Betrieben mit einem Rückgang der Beschäftigten muss an geschlossene Betriebe gedacht werden. Sie sind in unserem Sample nicht vertreten (da sie nicht mehr existieren).

In Bezug auf die Förderung von Übergängen bei aus der Zielgruppe Beschäftigten in den ersten Arbeitsmarkt positioniert das Gesetz Inklusionsbetriebe ambivalent.

- Auf der einen Seite definiert § 215 (1) die Inklusionsbetriebe als „rechtlich und wirtschaftlich selbständige Unternehmen [...] Betriebe oder Abteilungen zur Beschäftigung schwerbehinderter Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt“.
- Auf der anderen Seite heißt es in § 216 SGB IX zu den Aufgaben (über die Aufgaben der Beschäftigung, Weiterbildung, Gesundheitsförderung, Berufsvorbereitung und Beschäftigung hinaus): „Die Inklusionsbetriebe bieten den schwerbehinderten Menschen [...] Unterstützung bei der Vermittlung in eine sonstige Beschäftigung [...] auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt“.

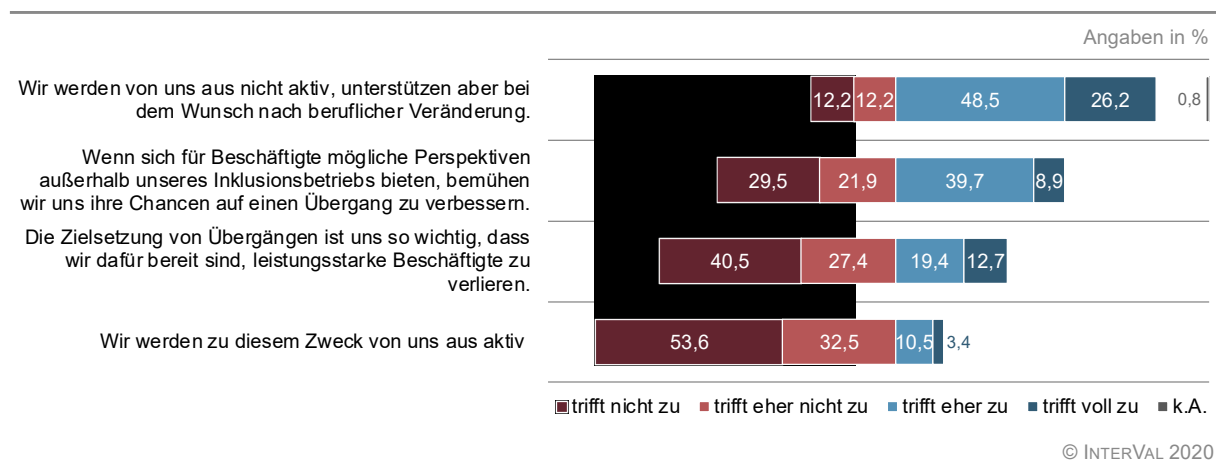
D. h., während § 215 die Inklusionsbetriebe bereits als Teil des ersten Arbeitsmarktes sieht, nimmt § 216 diese Positionierung implizit wieder zurück. Nach § 216 soll die Beschäftigung im

⁴⁰ Auch wenn die Fluktuation seitens der Agentur für Arbeit etwas anders berechnet wird, liegt dieser für Beschäftigte in Deutschland ermittelte Wert schon pro Jahr bei rund 30 Prozent. Auch bei einer Berechnung, wie wir sie für die Inklusionsbetriebe anlegten, käme man insgesamt auf dem Arbeitsmarkt auf über 20 Prozent jährlich (BA 2018).

⁴¹ Für elf Prozent der Fälle wurden keine Angaben gemacht. Es ist offen, ob die Verbleibe und die Gründe der Abgänge andere sind, ob die Inklusionsbetriebe sie nicht kennen oder nur nicht angaben.

Inklusionsbetrieb nicht schon die letzte Station sein, sondern ein Zwischenschritt auf dem Weg in andere Unternehmen (nicht Inklusionsbetriebe) auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Die Frage, wo man die Inklusionsbetriebe letztlich positioniert, ist ausgesprochen heikel.⁴² Die Sensibilität ergibt sich aus zwei Sachverhalten: Erstens sind hier Fragen der Identität und Anerkennung berührt: Motivation und Stolz von Beschäftigten rührt auch daher, bereits auf dem ersten Arbeitsmarkt beschäftigt zu sein. Zweitens ist die Frage wirtschaftlich relevant: Unter den Beschäftigten der Zielgruppe haben die relativ höchsten Chancen auf Übergänge die Leistungsstärksten. Mit einem Übergang gehen damit personelle Ressourcen verloren. Und die Rekrutierung leistungsstarker Fachkräfte zählt zu den größten Problemen der Inklusionsbetriebe (vgl. Kapitel 2.2.9 und 2.3.5). Wie Abbildung 13 darstellt, hat die Förderung von Übergängen in der Praxis der meisten Inklusionsbetriebe aus diesem Grund auch keinen hohen Stellenwert.

Abbildung 13 Unterstützung von Übergängen in andere Unternehmen



Quelle: Befragung von Inklusionsbetrieben 2018, n=237.

Nicht einmal jedem dritten Inklusionsbetrieb ist die Zielsetzung der Übergang in andere Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes so wichtig, dass man bereit wäre, leistungsstarke Beschäftigte dafür zu verlieren. Und nur etwas mehr als ein Achtel der Inklusionsbetriebe gibt an, dafür auch von sich aus aktiv zu werden (etwa durch Suche nach passenden Unternehmen oder Mitarbeiterüberlassung für die Erprobung von Übergängen) – allerdings selbst innerhalb dieses Achtels geben nur einzelne an, dass dies voll zutreffend sei. Es ist hier die Regel, dass die Inklusionsbetriebe eher passiv auf die Wünsche ihrer Beschäftigten reagieren und erst dann, wenn ein Wunsch nach beruflicher Veränderung besteht, Unterstützung anbieten. Immerhin knapp die Hälfte bemüht sich entsprechend, z. B. durch Training, Qualifizierung oder Übergabegespräche die Chancen auf einen Übergang zu verbessern, wenn sich für Beschäftigte mögliche Perspektiven außerhalb unseres Inklusionsbetriebs bieten. In Inklusionsabteilungen ist es wiederum nicht untypisch (zwölf von 29 Fällen), dass sich dabei auf Übergänge innerhalb des zugehörigen Unternehmens konzentriert wird. Folgende Instrumente und Verfahren der Förderung von Übergängen wurden genannt, mehrfach mit dem Zusatz, dass dies bisher nur Einzelfälle betraf:

- Kooperation mit Akteuren für die Suche nach passenden Stellen (z. B. Arbeitsvermittlung, IFD, andere Netzwerk- / Wirtschaftspartner),
- Öffentlichkeits- und Gremienarbeit,

⁴² Bereits die Frage der Evaluation an die Inklusionsbetriebe, inwieweit Übergänge in andere Unternehmen des ersten Arbeitsmarktes gefördert werden, provozierte – obwohl es dafür eine rechtliche Aufgabenstellung gibt – mehrere empörte E-Mails oder Kommentare zwischen den Antworten, dass die Evaluation das Wesen der Inklusionsbetriebe nicht verstünde.

- Durchführung auf den Bedarf zugeschnittener Berufsplanung, beruflicher Fort- und Weiterbildungen, Bewerbungstraining, Unterstützung von Bewerbungsschreiben,
- Unterstützung zur komplementären Alltagsbewältigung, z. B. bei der Organisation eines Umzugs, Motivationsförderung,
- Begleitung der Praktika oder später der Beschäftigung in anderen Unternehmen – in Einzelfällen ein bis zwei Jahre, in anderen Fällen als „Übergabegespräch“. Teils liegt der Fokus auf den Arbeitgebern, teils auf den Beschäftigten, z. B. durch regelmäßigen Austausch über den Gesundheitszustand und die Verfassung, Beratung des Arbeitgebers (auch in Hinblick auf Förderanträge), Jobcoaching⁴³
- Arbeitsrechtliche Absicherung des Beschäftigten, z. B. als Rückkehrrecht oder durch Auflösungsvertrag mit Verzicht auf Kündigungsfristen, Urlaubsregelungen für Praktika.

Mehrere Inklusionsbetriebe antworteten auch explizit, dass sie dies nicht fördern würden, z. B. aus eigenem Interesse: „Machen wir nicht, wenn unsere guten Mitarbeiter uns verlassen würden, könnten wir unsere Aufträge nicht mehr fertigen.“, weil ihre Beschäftigten dies nicht wollten, da sie sich „im Betrieb wohlfühlten“ oder in Antizipation, dass Bestrebungen unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht erfolgreich sein könnten, z. B.

Zitat: „Ein Übergang von uns zu anderen Betrieben am ersten Arbeitsmarkt ist fast ausgeschlossen, da sich vor allem der besondere Kündigungsschutz als unzuüberbrückendes Hemmnis darstellt. Die Zusatzkosten für Arbeitgeber durch erhöhte Krankenstände, der gesetzl. Zusatzurlaub und das frühzeitige Nachlassen der Leistungskurve weit vor dem Erreichen der Regel-Altersrente machen es jedem wirtschaftlich denkenden Unternehmen nahezu unmöglich schwerbehinderte Menschen neu einzustellen. [...]“ (Befragung Inklusionsbetriebe 2018).

Im Vergleich der Länder zeigen sich in Hinblick auf die Förderung von Übergängen keine inhaltlich bedeutsamen Unterschiede.

2.2.9 Finanzen und Marktposition

Der wirtschaftliche Erfolg von Inklusionsbetrieben ist Voraussetzung auch für Inklusion bzw. soziale Erfolge. Einerseits reduzieren Inklusionsbetriebe, deren Verluste ausgeglichen werden müssen, z. B. durch Gesellschafter oder eine großzügigere Förderung, die finanziellen Spielräume zur Förderung zusätzlicher Inklusionsbetriebe oder sie erzwingen die Auflösung des Betriebs. Andererseits sind wirtschaftlich erfolgreiche Inklusionsbetriebe aller Voraussicht nach eher in der Lage anderen Unternehmen als Vorbild zu wirken und sie zu motivieren, ebenfalls schwerbehinderte Personen oder speziell auch Personen der Zielgruppe zu beschäftigen. Der klassische betriebswirtschaftliche Erfolgsindikator Gewinn soll jedoch nicht als alleiniger Indikator betrachtet werden:

- dass der Marktwert stark von seinem Gewinn abweichen kann, zeigen auch außerhalb der Inklusionsbetriebe dynamische oder spezielle Unternehmen wie Tesla Inc.,
- Inklusionsabteilungen können ihren Gewinn nicht in jedem Fall exakt bestimmen und
- der Großteil der Inklusionsbetriebe arbeitet gemeinnützig, sodass der Erwirtschaftung von Gewinn ohnehin Grenzen gesetzt sind.

Vor diesem Hintergrund betrachtet die Evaluation wirtschaftlichen Erfolg parallel anhand einer Vielzahl von Indikatoren, die sich drei Dimensionen zuordnen lassen:

⁴³ Zu diesem wird aber wiederum nicht ausgeführt, was es beinhaltet. Teils gingen die Angaben auch nicht über Andeutungen hinaus wie z. B. „Konzeption des BTHG nutzen“.

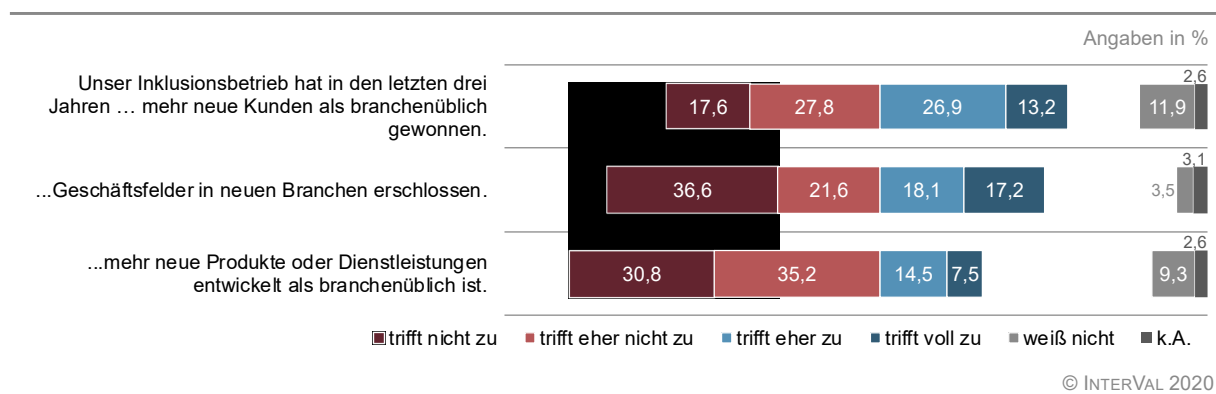
1. Marktpositionierung,
2. betriebliche Ressourcen bzw. Probleme sowie
3. letztlich auch der Gewinn.

Wie erfolgreich die Inklusionsbetriebe entlang dieser Dimensionen sind, wird nachfolgend beschrieben.

Marktpositionierung

Unter Dynamik der Marktpositionierung verstehen wir, Kunden zu gewinnen oder Kundenbeziehungen zu stabilisieren, neue Produkte und Dienstleistungen zu entwickeln oder neue Geschäftsfelder zu erschließen. Da sich die Marktdynamik nach Branchen stark unterscheiden kann, wurden die Inklusionsbetriebe gebeten, sich in Relation zum Branchendurchschnitt zu verorten (vgl. Abbildung 14).

Abbildung 14 Dynamik der Marktposition



Quelle: Befragung von Inklusionsbetrieben 2018, n=227.

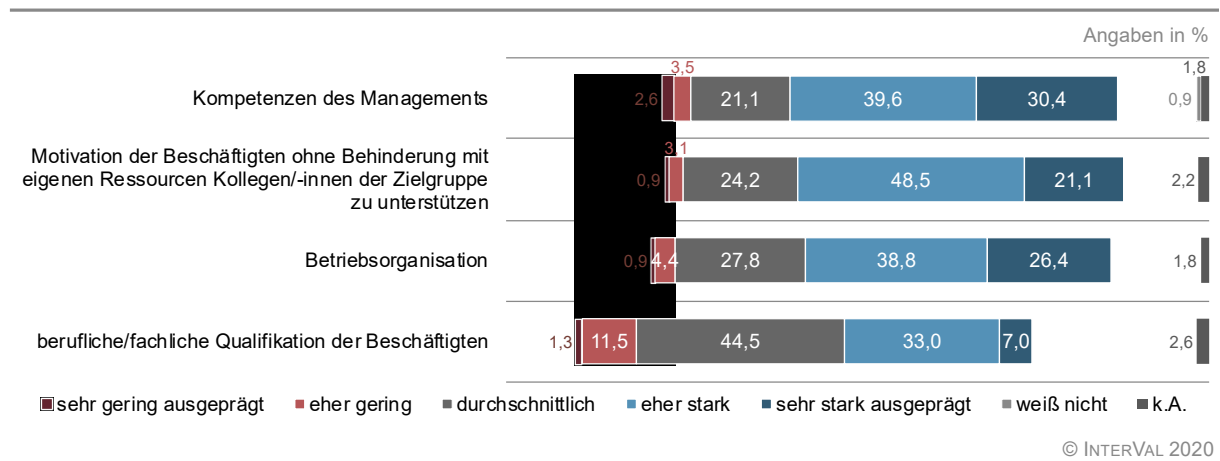
Auffällig ist zunächst, dass sich knapp zehn Prozent der Befragten nicht klar verorten können und „weiß nicht“ antworten (zusätzlich zu jenen, die auf Angaben verzichteten) – dass sie den Markt ihrer Branche also nicht genau beobachten. Darüber hinaus zeigt sich, dass es einen nicht unerheblichen Anteil der Inklusionsbetriebe gibt, die sich selbst eine hohe Dynamik zusprechen. 46,9 Prozent der Inklusionsbetriebe, die Angaben machten, hatten überdurchschnittlich Kundenbeziehungen aufgebaut oder stabilisiert. Jeder Vierte von jenen mit Angaben hatte in den letzten drei Jahren in höherem Maße neue Produkte oder Dienstleistungen als branchenüblich entwickelt. Und etwa 37,7 Prozent der Betriebe haben sich in den letzten drei Jahren Geschäftsfelder in neuen Branchen erschlossen. Darüber hinaus gaben rund 40 Prozent der Betriebe an, z. B. durch Alleinstellungsmerkmale der Produkte oder eine besondere Kundenbindung eher oder sehr stark vor Konkurrenz geschützt zu sein.

Selbsteinschätzung von Ressourcen und Problemen

Auch hinsichtlich der betrieblichen Ressourcen schätzen sich Inklusionsbetriebe in der Tendenz positiv ein. Fast drei Viertel von ihnen gehen davon aus, dass die Kompetenzen ihres Managements, z. B. hinsichtlich Finanzen / Controlling, Führung oder strategischer Entscheidungen, überdurchschnittlich stark ausgeprägt sind. Nur einige wenige gehen von unterdurchschnittlichen Kompetenzen aus. Die Betriebsorganisation, z. B. Existenz klarer Zuständigkeiten und Zielsetzungen sowie transparente und realistische Ressourcenausstattungen, erscheint etwa zwei Dritteln der Inklusionsbetriebe überdurchschnittlich stark ausgeprägt zu sein und auch hier sind kritische

Einschätzungen auf wenige Fälle beschränkt. Dass die Beschäftigten der Zielgruppe überwiegend hoch motiviert sind, wurde in Kapitel 3.3 bereits beschrieben. Doch auch die Motivation der Beschäftigten ohne Behinderung, mit eigenen Ressourcen Kolleginnen und Kollegen der Zielgruppe zu unterstützen, ist bei der deutlichen Mehrheit der Betriebe stark oder sehr stark vorhanden. Lediglich bei der beruflichen Qualifikation der Beschäftigten mit und ohne Behinderung geht die Mehrheit von durchschnittlichen oder unterdurchschnittlichen Ressourcen aus – jedoch mit einer deutlichen Varianz zwischen den Betrieben (vgl. Abbildung 15).

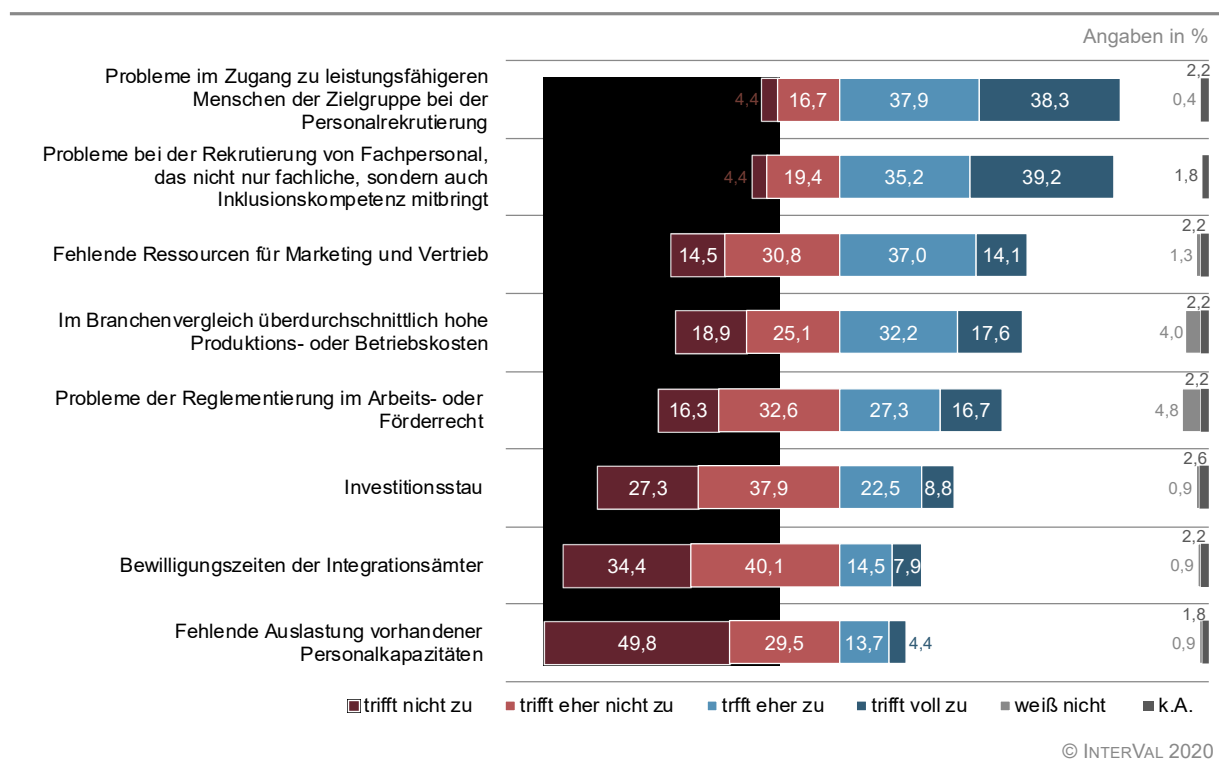
Abbildung 15 Stärken oder Ressourcen der Inklusionsbetriebe



Quelle: Befragung von Inklusionsbetrieben 2018, n=227.

Komplementär zu den Ressourcen oder Stärken wurden auch nach den Schwächen bzw. wirtschaftlichen Problemen gefragt (vgl. Abbildung 16).

Abbildung 16 Schwächen oder Probleme der Inklusionsbetriebe



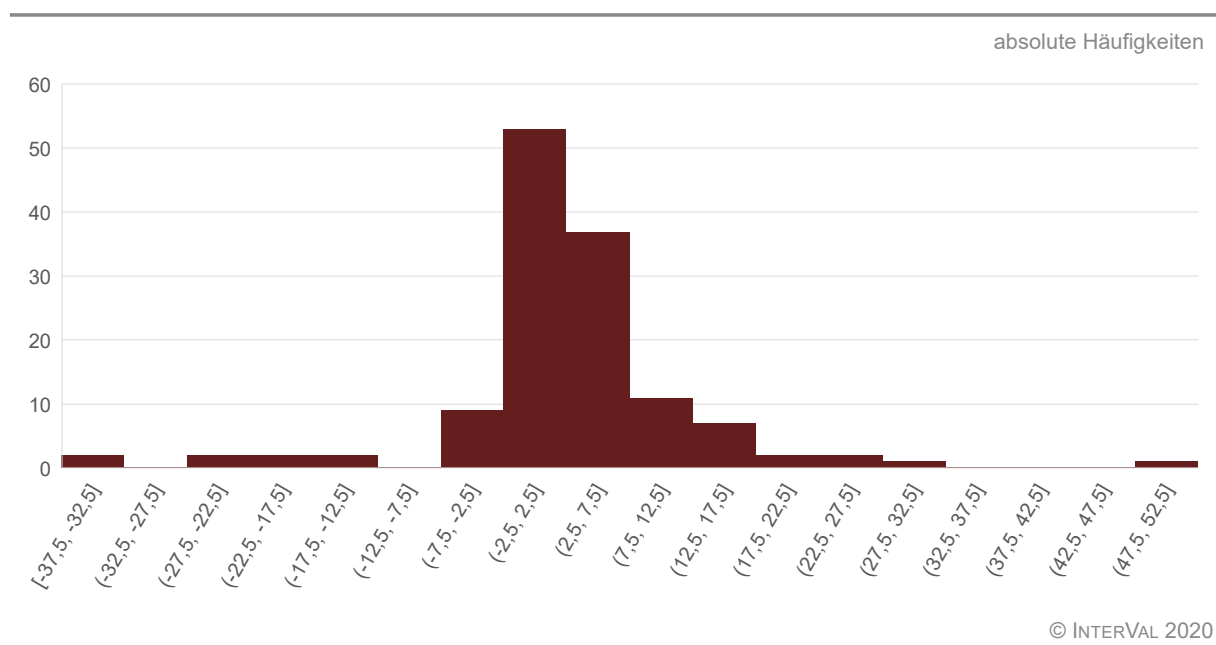
Quelle: Befragung von Inklusionsbetrieben 2018, n=227.

Eher selten sind Probleme durch fehlende Auslastung vorhandener Personalkapazitäten, ihrer Einschätzung nach unverhältnismäßig langen Bewilligungszeiten der Integrationsämter oder Investitionsstau, z. B. durch fehlenden Kapitalzugang. Eine annähernde Gleichverteilung von Inklusionsbetrieben mit und ohne Probleme findet sich durch Probleme der Reglementierung im Arbeits- oder Förderrecht (z. B. zur Definition der Zielgruppe), fehlende Ressourcen für Marketing und Vertrieb oder im Branchenvergleich überdurchschnittlich hohe Produktions- oder Betriebskosten. Die größten Probleme haben Inklusionsbetriebe hingegen im Fachkräftemangel. Drei Viertel von ihnen geben an, hier eher Probleme zu haben – und zwar sowohl im Zugang zu leistungsfähigeren Personen der Zielgruppe wie bei der Einstellung von Fachpersonal, das neben fachlichen auch Inklusionskompetenzen mitbringt.

Operativer Gewinn der Inklusionsbetriebe

Die Inklusionsbetriebe sind unterschiedlich groß, ihre Umsatzspanne reicht von 15.000 Euro bis zu rund 26 Millionen Euro Jahresumsatz.⁴⁴ Dieser Wert ist wesentlich durch die Zahl der Mitarbeitenden determiniert. Aus der Perspektive der Evaluation, für die die Existenz eines Inklusionsbetriebs kein Selbstzweck ist, sondern Mittel zur inklusiven Beschäftigung möglichst vieler (besonders) schwerbehinderter Menschen, müssen deshalb finanzielle Eckwerte der Inklusionsbetriebe auf „Werte pro Kopf der Zielgruppe“ umgerechnet. Das operative Betriebsergebnis pro Kopf liegt im Durchschnitt bei 2.679 Euro und verteilt sich wie in Abbildung 17 dargestellt. Bei etwas mehr als einem Viertel (28,2 %) liegt der Gewinn unter diesem Wert, ist aber noch nicht negativ. Ein Viertel der Betriebe (25,2 %) macht operativ Verluste. Wenn, dann sind dies meist geringe Verluste von maximal zweieinhalbtausend Euro – im Extremfall gehen sie jedoch bis zu 37.500 Euro pro Kopf. Rund zwei Fünftel (41,2 %) machen mit bis zu 15.000 Euro pro Kopf einen überdurchschnittlichen Gewinn. Einige wenige Betriebe (5,3 %) liegen noch darüber (bis zu 47.600 Euro).

Abbildung 17 Betriebsergebnis pro Kopf der Zielgruppe (in 1000 Euro)



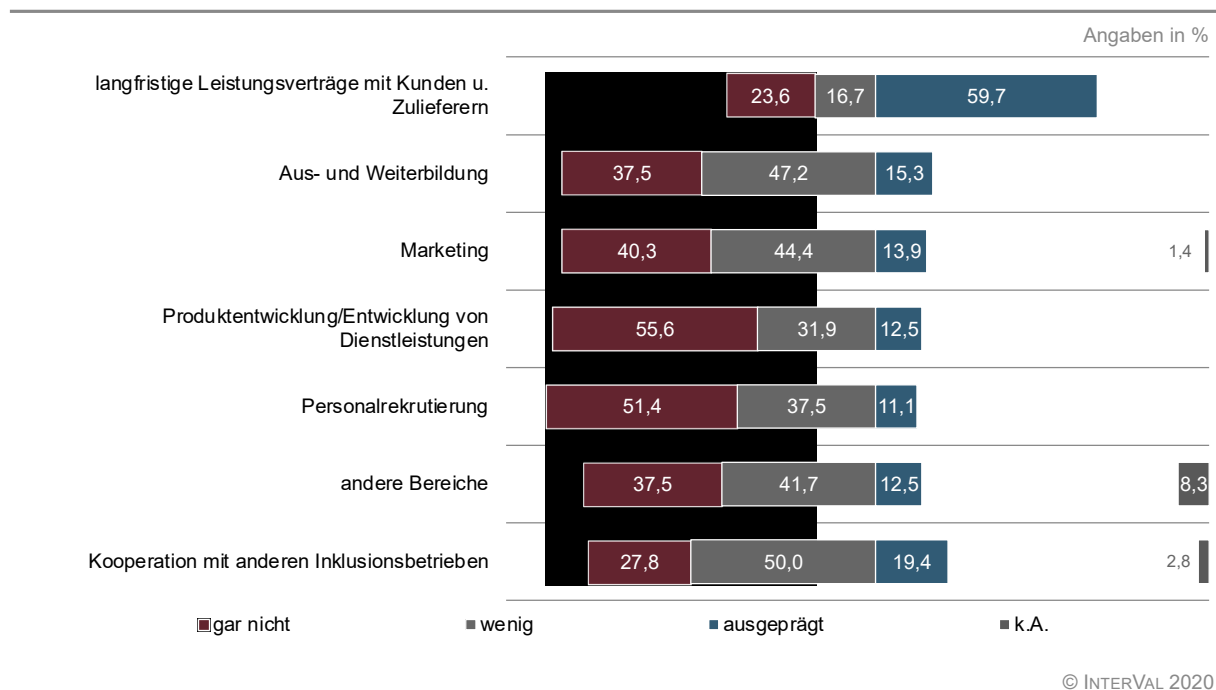
Quelle: Befragung von Inklusionsbetrieben 2018, n=131.

⁴⁴ Lag der Jahresbericht 2017 noch nicht vor, wurden die Befragten darum gebeten, auf die Angaben im Jahresbericht 2016 zurückzugreifen. Insgesamt liegen Angaben für 131 Inklusionsbetriebe vor.

2.2.10 Kooperationen

Von 72 zu Kooperationen mit anderen Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes befragten Inklusionsbetrieben nannten rund drei Viertel langfristige Leistungsverträge mit Kunden oder Zulieferern als Kooperationsform. Wie in Abbildung 18 zu sehen, ist dies die zentrale und häufigste Form der Zusammenarbeit. Der Unterschied zu anderen Formen der Kooperation zeigt sich weniger darin „ob“ zusammengearbeitet wird, sondern wie ausgeprägt. Etwa 60 Prozent der Betriebe kooperieren mit anderen Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes in den Bereichen Aus- und Weiterbildung sowie Marketing. Zwischen 44 und 49 Prozent der Betriebe unterhalten Kooperationen in den Bereichen der Personalrekrutierung sowie der Produkt- und Dienstleistungsentwicklung. Rund 60 Prozent der Betriebe gaben an, dass sie in anderen Bereichen mit Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes kooperieren würden.⁴⁵ Die Kooperation mit anderen Inklusionsbetrieben traf auf 70 Prozent zu.⁴⁶

Abbildung 18 Kooperation mit anderen Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes



Quelle: Befragung von Inklusionsbetrieben 2018, n=72.

Statistisch besteht zwischen dem Kooperationsumfang und der Teilhabe im Betrieb kein Zusammenhang. Auch im Hinblick auf den wirtschaftlichen Erfolg ist kein Zusammenhang mit dem Kooperationsumfang der Inklusionsbetriebe zu beobachten. An der offen gestellten Frage, inwiefern die Kooperationen vorteilhaft für die Beschäftigung der Zielgruppe sind, beteiligten sich 40 Betriebe. Die Ausführungen zu den Vorteilen fokussierten insbesondere auf entstehende

⁴⁵ Nur sechs Betriebe führten diese Bereiche in eigenen Worten aus. Genannt wurden die Aspekte interessenpolitische Vertretung (z. B. Sozial- und Verbandspolitik, Gremienarbeit oder Öffentlichkeitsarbeit) oder spezielle (auch nicht privatwirtschaftliche) Kooperationspartner, jedoch ohne Hinweis auf den Kooperationsbereich.

⁴⁶ Die wenigen qualitativen Ausführungen dazu, auf welche Weise mit anderen Inklusionsbetrieben zusammengearbeitet wird (n = 13), bezogen sich v. a. auf Kommunikationsprozesse (z. B. Austausch, Fach-, Erfahrungs- oder Informationsaustausch, Vernetzung). In wenigen Fällen wird in Personalfragen zusammengearbeitet: Austausch von Mitarbeitenden, Unterstützung bei Personalengpässen, Möglichkeit für die Angehörige der Zielgruppe, sich in anderen Betrieben/Tätigkeiten/Bereichen zu erproben, ggf. inkl. eines Arbeitsplatzwechsels. Auch konzertierte Beschaffungen sowie Übergabe von Aufträgen wurde genannt. Mehrere Betriebe verwiesen auf die Zusammenarbeit auf Landes- und Bundesebene im Rahmen von Arbeitskreisen, der lag if und bag if.

Beschäftigungschancen bzw. die Sicherung bestehender Arbeitsplätze durch neue bzw. gesicherte Aufträge bzw. Verträge.

Je nach Art des Inklusionsbetriebes (im Sinne des § 215 SGB IX), wurden die Betriebe gefragt, welche Vor- oder Nachteile es ihnen bringt, dass sie ein eigenständiges Unternehmen (Inklusionsunternehmen) sind, die Betriebsstätte eines Unternehmens (nicht selbstständiger Inklusionsbetrieb) oder eine Abteilung (nicht selbstständige Inklusionsabteilung).

- Unter den wirtschaftlich selbstständigen Inklusionsunternehmen wurde v. a. die Freiheit unternehmerischen Handelns bzw. die fehlende Rechenschaftspflicht an übergeordnete Stelle als vorteilhaft herausgestellt. Diese Freiheit manifestierte sich in verschiedenen Bereichen (z. B. Unternehmensausrichtung/-strategie, Kunden- und Partnerauswahl, Arbeitsorganisation oder unmittelbare Sichtbarkeit des eigenen wirtschaftlichen Erfolgs).
- Verglichen mit den unselbstständigen Formen attestierten sich manche Unternehmen, dass Mitarbeitende der Zielgruppe weniger stigmatisiert werden würden und sich stärker mit dem Betrieb identifizieren würden. Nachteilig wären hingegen der hohe wirtschaftliche (Konkurrenz-)Druck oder die „Schmerzen beim Spagat zwischen Betriebswirtschaftlichkeit und der Inklusionsarbeit“ (Zitat). Ein weiterer Nachteil bestünde in der fehlenden Möglichkeit, bei Bedarf bzw. im Notfall „leistungsfähige Mitarbeiter einer anderen Abteilung einfach dazubekommen zu können“ (Zitat). Nur in wenigen Fällen wurde die Frage nach Vor- oder Nachteilen komplett verneint.
- Auch infolge des geringen Anteils an unselbstständigen Inklusionsbetrieben und -abteilungen an der Befragungsgesamtheit (nur sieben bzw. zwölf %), lagen kaum Ausführungen über deren Vor- und Nachteile vor. Unter den vorhandenen Antworten dominierten die Vorzüge in wirtschaftlicher Hinsicht, insbesondere im Sinne eines wirtschaftlichen und finanziellen Rückhalts durch den übergeordneten Betrieb, der Partizipation an seinen Ressourcen (materieller Art, Know-how, Personal) und daraus resultierende Synergieeffekte. Auch ließen sich die Zielgruppenbeschäftigungsquote sowie die Inklusion am Arbeitsplatz (Gleichberechtigung der Mitarbeitenden, bessere soziale und psychologische Integration) leichter erreichen. Nachteile wurden praktisch keine genannt.

2.2.11 Bündelung von Aspekten des wirtschaftlichen und sozialen Erfolgs

Zusammenhänge zu Indikatoren des wirtschaftlichen Erfolges

Aus den Angaben zur Marktposition wurde ein erster Index des wirtschaftlichen Erfolgs gebildet, aus den Angaben zu Ressourcen und Problemen ein zweiter. Der dritte Indikator basiert auf dem Pro-Kopf-Gewinn der Inklusionsbetriebe. Die im zweiten Indikator zusammengefassten „weichen“ Angaben zum Erfolg korrelieren mittelstark⁴⁷ mit den „harten“ Daten zum Pro-Kopf-Gewinn. Dass sie sich nicht vollständig determinieren, spricht für die Ausgangsthese, wirtschaftlichen Erfolg mehrdimensional zu betrachten. Vor diesem Hintergrund flossen alle drei Indikatoren gemeinsam in den „finalen“ Gesamtindikator zum wirtschaftlichen Erfolg. Dadurch, dass hier die verschiedenen Fragen und Dimensionen des wirtschaftlichen Erfolgs in einem mathematischen Konstrukt⁴⁸ zusammengefasst sind, lässt sich naturgemäß nicht mehr sagen, was ein Wert von z. B. 2,5 genau bedeutet. Die Funktion dieses Indikators besteht vielmehr darin, Vergleiche zwischen

⁴⁷ Pearson $r = 0,327$, hohe Signifikanz.

⁴⁸ Der Indikator ist im statistischen Sinn annähernd normalverteilt, hat einen Mittelwert bei rund 2,5 und eine Spannweite von null bis fünf.

Inklusionsbetrieben in Hinblick auf höheren oder niedrigeren wirtschaftlichen Erfolg zusammenfassen zu können. Folgende statistische Ergebnisse erscheinen relevant:⁴⁹

- Signifikante Zusammenhänge bestehen zwischen den Stärken, die die Beschäftigten der Zielgruppe in den Inklusionsbetrieb einbringen und dem wirtschaftlichen Erfolg, auch wenn dieser Zusammenhang nicht stark ist. Der Erfolg ist umso größer, je mehr berufsfachliche Kompetenzen, Motivation und Belastbarkeit die Beschäftigten der Zielgruppe besitzen.⁵⁰ Dies kann als Bestätigung des Fachdiskurses interpretiert werden, dass Inklusion stärkenorientiert betrachtet werden muss. Es verweist jedoch auch auf das Problem, dass gerade für jene Beschäftigte, die diese Stärken nicht aufweisen, besondere Angebote in Inklusionsbetrieben gefunden werden müssen, wenn einem Creaming entgegengewirkt werden soll.
- Verschiedene Indikatoren der sozialen Inklusion stehen ebenfalls in (schwachen bis mittlerem) Zusammenhang zum wirtschaftlichen Erfolg. Die Zufriedenheit der Beschäftigten der Zielgruppe und soziale Kontakte zwischen den verschiedenen Gruppen der Beschäftigten sind beide bei größerem wirtschaftlichem Erfolg höher. Wirtschaftlicher und sozialer Erfolg sind keine Gegensätze.⁵¹
- Kein signifikanter Zusammenhang besteht zwischen dem Erfolg und der rechnerischen Produktivitätsminderung des Betriebs durch die Leistungsminderung.⁵² Dies ist erklärungsbedürftig. Unsere Erklärung lautet, dass diese Leistungsminderung durch die Förderung des Integrationsamts gut ausgeglichen wird. Wenn mehr Personen der Zielgruppe beschäftigt werden und wenn diese eine höhere Leistungsminderung haben, erhält der Inklusionsbetrieb i. d. R. auch eine höhere Förderung.
- Der wirtschaftliche Erfolg schwankt stark zwischen den Ländern (vgl. Tabelle 11 im Anhang). Zwar ist in manchen Ländern die Fallzahl zu gering für Interpretationen, doch lassen sich bestimmte Muster schon ausschließen. Z. B. sind Inklusionsbetriebe in wirtschaftlich starken Ländern nicht stärker und ein Ost-West-Unterschied ist ebenso wenig zu finden. Inklusionsbetriebe in Baden-Württemberg, Hessen und Thüringen erwirtschaften mit Werten zwischen rund 5.000 und 7.500 Euro eine überdurchschnittliche Wertschöpfung pro Kopf. Bei Betrieben aus Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und dem Saarland fällt die Wertschöpfung pro Kopf hingegen negativ aus. Hervorzuheben sind hierbei Betriebe aus Sachsen-Anhalt und dem Saarland. Der pro Betrieb durchschnittliche Verlust pro Kopf liegt mit 11.028 bzw. 12.054 Euro deutlich vom Bundesdurchschnitt entfernt.

Zusammenhänge zu Indikatoren des sozialen Erfolges

Auch der soziale Erfolg der Inklusionsbetriebe umfasst verschiedene Bereiche der Inklusion und ist im engeren Sinn mehrdimensional. Die vier Bereiche sind:

1. das Erleben sozialer Teilhabe innerhalb des Betriebs, z. B. sich als produktiv zu erleben, soziale Kontakte zu Menschen ohne Behinderung zu erhalten, etc.,⁵³
2. die Höhe der Leistungsminderung: Die Leistung von Inklusionsbetrieben soll besonders berücksichtigt werden, die einen hohen Anteil überdurchschnittlich stark beeinträchtigter

⁴⁹ Weitere Zusammenhänge, die nicht näher verfolgt werden sollen, bestehen zwischen den Investitionen pro Kopf und dem wirtschaftlichen Erfolg (vermutlich einfach deshalb, weil das Betriebsergebnis um so niedriger ausfällt, je mehr investiert wird) und zwischen der Förderung im Rahmen des SGB II und dem wirtschaftlichen Erfolg (wobei die absolute Förderhöhe aus dem SGB II im Verhältnis zu der des Integrationsamtes sehr gering ist).

⁵⁰ Pearson r zwischen 0,183 und 0,209, hohe Signifikanz.

⁵¹ In wirtschaftlich erfolgreichen Inklusionsbetrieben liegen die Löhne für die Zielgruppe nicht niedriger, Gewinn wird nicht auf ihre Kosten erwirtschaftet.

⁵² Als Indikator wurde die in Kapitel 2.2.4 beschriebene Leistungsminderung bezogen auf die personellen Gesamtkapazitäten inkl. der nicht behinderten Beschäftigten betrachtet.

⁵³ Eingeflossen sind die Aspekte, die auch in Kapitel 2.2.3 beschrieben wurden.

Personen der Zielgruppe beschäftigen. Positiv fällt jedoch auch ins Gewicht, wenn die Leistungsfähigkeit eines großen Teils der Beschäftigten gesteigert werden kann;

3. das durchschnittliche Gehalt der Zielgruppe;
4. Übergänge und Nachhaltigkeit der Beschäftigung: Je höher der Anteil der Mitarbeitenden der Zielgruppe war, welcher in andere Unternehmen des ersten Arbeitsmarkts wechselte (oder in das Unternehmen einer Inklusionsabteilung) und je geringer der Anteil jener, die in eine WfbM oder in die Arbeitslosigkeit wechselten, sich aus der Erwerbsfähigkeit verabschiedeten oder aus strukturellen Gründen entlassen wurden, desto positiver wurde der Inklusionsbetrieb bewertet.

Für den Vergleich der Betriebe und Länder wurden diese Bereiche zusammengefasst und als gleichrangig betrachtet. Der daraus resultierende Index des sozialen Erfolgs ist im statistischen Sinn annähernd normalverteilt und hat eine Spannweite von 1,1 bis 4,3 mit einem Mittelwert bei 2,8. Wie bei dem Index zum wirtschaftlichen Erfolg sei darauf verwiesen, dass es sich um ein mathematisches Konstrukt handelt, welches eine Vielzahl von Informationen bündelt, um Vergleiche zwischen den Inklusionsbetrieben zu erlauben. Welche konkreten Merkmale ein Inklusionsbetrieb mit dem Indexwert von z. B. 3,5 hat, kann nicht aus dem Index entnommen werden. Der Bereich des sozialen Erfolgs, den wir „Erleben sozialer Teilhabe innerhalb des Betriebs“ nennen, unterscheidet sich signifikant zwischen den Ländern. Er ist z. B. in Niedersachsen, Thüringen und Berlin besonders hoch, in Bremen, Hamburg, dem Saarland und Brandenburg besonders niedrig. Der über alle vier Bereiche gebildete zusammenfassende Index des sozialen Erfolgs zeigt zwar noch landesspezifische Unterschiede, jedoch unterhalb eines statistisch signifikanten Niveaus.

Zwischen dem Index des wirtschaftlichen Erfolgs und dem Index des sozialen Erfolgs besteht ein signifikanter statistischer Zusammenhang.⁵⁴ Wichtiger ist aber, dass der Zusammenhang nur schwach ist. D. h., es gibt viele Inklusionsbetriebe, die sozialen und wirtschaftlichen Erfolg kombinieren, andere sind bei beidem unterdurchschnittlich. Weitere haben eher nur sozialen Erfolg zulasten des wirtschaftlichen oder umgekehrt.

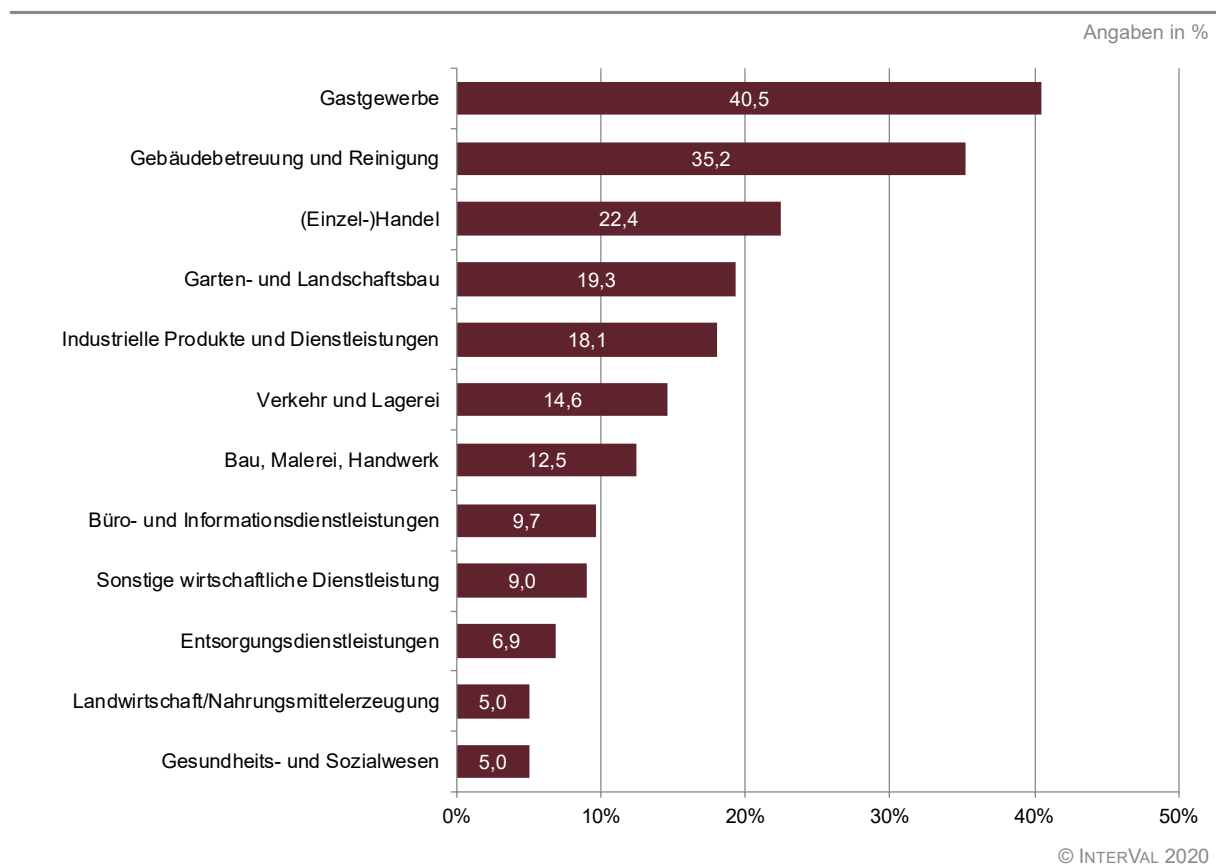
2.2.12 Branchen und Geschäftsfelder

Von den 351 Betrieben, die sich an der Befragung beteiligt haben, machten 321 zu ihren Branchen und Geschäftsfeldern auswertbare Angaben. Zur Kategorisierung der Branchen und Geschäftsfelder wurden die Branchenstatistik der FAF (2016) sowie die Klassifikation der Wirtschaftszweige des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2008) berücksichtigt, anhand des Datenmaterials aber weiterentwickelt. Ziel war es eine anonyme Kategorie „Sonstiges“ möglichst klein zu halten. Ergebnis waren zwölf Branchen.⁵⁵ Abbildung 19 enthält die Häufigkeitsverteilung hierzu und berücksichtigt dabei den Umstand von Mehrfachangaben.

⁵⁴ Pearson $r=0,132$, Signifikanzniveau = 0,049.

⁵⁵ 1. Gastgewerbe: z. B. im Beherbergungsbereich Hotellerie, Pension, Campingplatz, Tagungshaus, im Bereich Gastronomie Kantine, Gaststätte, Catering. 2. Gebäudebetreuung und Reinigung: z. B. Hausmeisterdienste, Facility-Management, Gebäude-/Objektservice, Wach- und Schließdienst und im Bereich Reinigung Wäschereidienstleistungen, Gebäudereinigung oder Siedlungspflege. 3. (Einzel-) Handel: z. B. Lebensmittel, Supermärkte, Secondhandläden. 4. Garten- und Landschaftsbau: z. B. Grünanlagen- oder Sportrasenpflege. 5. Industrielle Produkte und Dienstleistungen: z. B. Metallverarbeitung, Elektropfahrungen, Anlagenmontage. 6. Verkehr und Lagerei: z. B. Kurierdienste, Umzüge, Entrümpelungen, Wohnungsauflösung, Kommissionierungen, Konfektionierung, Verpackung, Versand. 7. Bau, Malerei, Handwerk (Holz): z. B. Abriss-, Entkernungs- und Renovierungsarbeiten, Maler- und Tapezierarbeiten, Tischlerei, Holzverarbeitendes Handwerk. 8. Büro- und Informationsdienstleistungen: z. B. Druckerei, Copy Shop, Callcenter, Aktendigitalisierung, Buchhaltung. 9. Sonstige (wirtschaftliche) Dienstleistungen: z. B. haushaltsnahe Dienstleistungen, Hauswirtschaft oder bestimmte Bereiche wie Änderungsschneidereien, Arbeitnehmerüberlassungen, Seminare, Fortbildungen oder Rechtsberatungen/-vertretungen. 10. Entsorgungsdienstleistungen: z. B. Wertstoffhöfe oder Sperrmüllabfuhr/Rollservice, Recycling von Altkleidern oder Elektroschrott. 11. Landwirtschaftliche Erzeugnisse: z. B. Obst- und Gemüseanbau, Schlachtbetrieb, Brauerei, Bäckerei, Dienstleistungen für landwirtschaftliche Betriebe oder Großküchen. 12. Dienstleistungen im Gesundheits- und Sozialwesen: Genannt wurden z. B. die Rehabilitation, Patientenversorgungen bzw. Versorgung älterer Menschen, Krankentransport, soziale Arbeit (z. B. familienunterstützende Dienste) oder Schulsozialarbeit.

Abbildung 19 Branchen der Inklusionsbetriebe



Quelle: Befragung von Inklusionsbetrieben 2018, n=321.

Am häufigsten sind die befragten Inklusionsbetriebe im Gastgewerbe (rund 41 %) sowie in der Gebäudebetreuung und Reinigung (35 %) tätig. Lediglich jeweils fünf Prozent sind in den Branchen Landwirtschaft/Nahrungsmittelerzeugung sowie Gesundheits- und Sozialwesen aktiv. Jeder Dritte der Betriebe, die nur in einer einzigen Branche tätig sind, ist dem Gastronomie- und Hotelgewerbe zuzuordnen. Es folgen mit deutlichem Abstand die Branchen Einzelhandel (14,5 %), industrielle Produkte/Dienstleistungen (13,9 %) sowie Gebäudebetreuung/Reinigung (12,7 %). Relativ häufig vertretene Branchenkombinationen sind Gastgewerbe mit Gebäudebetreuung/Reinigung, Garten- und Landschaftsbau mit Gebäudebetreuung/Reinigung, der Einzelhandel mit Bau, Malerei und Handwerk (Holz) sowie Garten- und Landschaftsbau mit Bau, Malerei und Handwerk (Holz).

Rund 48 Prozent der Betriebe sind in mehreren der genannten Branchen aktiv, darunter der größere Anteil in drei oder in Ausnahmefällen sogar bis zu sieben verschiedenen Branchen. Dies erklärt sich teilweise durch die Kombination von Geschäftsfeldern im Sinne einer wirtschaftlichen Kettenverwertung, z. B. Umzugsarbeiten (Verkehr und Lagerei) in Kombination mit dem Betrieb von Wertstoffhöfen (Entsorgung) und Secondhandläden (Einzelhandel). In anderen Fällen lag ein heterogenes Branchenprofil wiederum einer Zusammenstellung branchenfremder Kombinationen vor, z. B. einerseits die Verarbeitung von Elektroschaltkästen (industrielle Produkte und Dienstleistungen), andererseits Herstellung von Speiseeis (Herstellung von Nahrungsmitteln). Für beide Konstellationen fanden sich diverse Beispiele. Somit gilt für einen beachtlichen Teil der Inklusionsbetriebe in Deutschland, dass sie zumindest in mehreren Branchen aktiv sind und ein eindimensionales Branchenverständnis von Inklusionsbetrieben die Realität nur ausschnittartig erfasst. Lediglich einen einzigen Brancheneintrag verzeichnete etwas mehr als die Hälfte der befragten Inklusionsbetriebe (52 %).

Die Entwicklungen in der jeweiligen Branche wurden in Hinblick auf die Beschäftigung der Zielgruppe von gut jedem fünften dieser Inklusionsbetriebe als günstig (17,1 %) oder sehr günstig (3,9 %) eingeschätzt. Rund jeder vierte Betrieb (23,7 %) bewertet seine Branchensituation diesbezüglich als eher ungünstig. Die meisten Betriebe sehen weder besonders günstige noch besonders ungünstige Entwicklungen (46 %). Neun Prozent der Betriebe konnten keine eindeutige Einschätzung abgeben, da sie in unterschiedlichen Branchen aktiv sind und sich deren Entwicklungen stark voneinander unterscheiden.⁵⁶ Verständlicher Weise kann nicht davon ausgegangen werden, dass diese Angaben nach der COVID-19-Pandemie noch Gültigkeit besitzen.

Die Inklusionsbetriebe wurden gebeten, die positiven und negativen Entwicklungen sowie die damit einhergehenden Auswirkungen zu präzisieren und Strategien für den Umgang damit zu skizzieren. Unter den rund 30 Inklusionsbetrieben, die ihre Branchensituation näher schilderten, befanden sich zu gleichen Teilen sowohl solche Unternehmen, die ihre Lage als günstig einschätzten, als auch solche, die ihre Situation als ungünstig beurteilten. Aufgrund der geringen Fallzahl müssen diese Einschätzungen qualitativ interpretiert werden. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass für andere, nicht repräsentierte Branchen anderes gilt.

- Unternehmen, die ihre Branchensituation positiv sehen, führten dies insbesondere auf eine gesteigerte Nachfrage nach ihren Produkten und Dienstleistungen zurück. Diese wären ausgelöst und befördert worden durch allgemeine gesellschaftliche Trends (gestiegene Bedeutung von Themen wie Nachhaltigkeit, Recycling und Umweltschutz), politische Investitionsmaßnahmen (z. B. im Bereich Infrastruktur) oder einer hohen Nachfrage nach bestimmten Dienstleistungen (z. B. im Gastgewerbe sowie im Garten- und Landschaftsbau). Als Strategien für den Umgang mit dieser Situation wurden wiederum v. a. die Personalrekrutierung und -entwicklung sowie Unternehmenserweiterung ausgegeben.
- Unternehmen, die ihre branchenspezifische Lage (eher) negativ einschätzten, begründeten dies stärker heterogen. Mehrere von ihnen wiesen unter den Stichpunkten Automation und Digitalisierung auf eine gesunkene Nachfrage nach bestimmten Dienstleistungen hin. Darunter fielen in mehreren Fällen die Branchen Gebäudebetreuung und Reinigung sowie industrielle Dienstleistungen. Strategien hierauf seien v. a. die Geschäftsfeldentwicklungen bzw. ein erweitertes Leistungsportfolios. Mehrere Unternehmen des Gastgewerbes wiesen wiederum auf ihren Fachkräftebedarf sowie einen gestiegenen Konkurrenz- Kostendruck, gepaart mit einer geringeren Kaufkraft und einer erhöhten Preissensibilität in der Bevölkerung. Strategische Antworten hierauf bezogen sich auf ein verbessertes Marketing und neue Angebote sowie Standardisierungen von Arbeitsabläufen.

Für die Evaluation ist das zentrale Ergebnis dieser Ausführungen, dass es zwar wie in jeder sich dynamisch entwickelnden Wirtschaft betriebswirtschaftlich relevante branchenspezifische Entwicklungen gibt, dass diese aber, so wie sie uns beschrieben wurden, alle Beschäftigten zu betreffen scheinen. Es wurden uns z. B. keine einschlägigen Beispiele genannt, in denen der Wandel innerhalb einer wachsenden Branche sich zulasten der Beschäftigung der Zielgruppe auswirkt – oder innerhalb einer schrumpfenden Branche zu ihren Gunsten. Für die Förderung der Inklusionsbetriebe bedeutet dies, dass auch weiterhin die „allgemeine“ Branchenentwicklung berücksichtigt werden kann und muss, wenn die Tragfähigkeit eines betriebswirtschaftlichen Konzepts geprüft wird. Zielgruppenspezifische Branchenentwicklungen sind theoretisch denkbar, wurden in der Erhebung aber nicht genannt. Entscheidend ist letztlich, ob das konkrete betriebswirtschaftliche Konzept innerhalb der Branche und Region Erfolg verspricht, was immer der Einzelfallprüfung bedarf.

⁵⁶ Für diesen Themenkomplex wurden Angaben von maximal 76 Fällen ausgewertet.

2.3 Qualitative Perspektiven auf Inklusionsbetriebe

2.3.1 Ausprägungen von Inklusion in den Betrieben

Wie Inklusion in den Betrieben konkret aussieht, wurde in den Fallstudien aus zwei Perspektiven betrachtet. Mit Blick auf die Ergebnisse wurde untersucht, wo und wie sich die Mitarbeitenden der Zielgruppe produktiv erleben und wie soziale Kontakte entstehen. Mit Blick auf den Prozess wurde erfragt, was seitens der Unternehmen dafür geleistet wurde.

Erleben von Produktivität

Die Tätigkeiten der Mitarbeitenden der Zielgruppe variieren in erster Linie nach Branchen, Betrieben und innerhalb der Betriebe nach Stellenbeschreibungen und individuellen Kompetenzen und konkreten Einsatzmöglichkeiten. Eher einfache Tätigkeiten sind verbreitet und üblich (z. B. diverse Hilfskrafttätigkeiten in industriellen oder dienstleistenden Gewerken, z. B. im Verkauf, in Reinigung, in Großküchen oder am Fließband (etwa zur Konfektionierung oder in der Landwirtschaft). Die Bandbreite umfasst aber auch

- Stellen im Bereich betrieblicher Steuerung (z. B. Übernahme des Controllings oder der stellvertretenden Leitung eines Inklusionsbetriebs oder eines größeren Teams)⁵⁷,
- Plätzen in arbeitsteiligen Modellen (z. B. heterogen zusammengesetzte Teams, in denen an mehreren Maschinen an einem Produkt gearbeitet wird),
- Berufen mit einer allgemeinen oder behindertenspezifischen Berufsausbildung, z. B. im Gastgewerbe, Tischlereihandwerk oder Garten- und Landschaftsbau,
- bis hin zu speziellen Berufen, die üblicherweise nur bzw. überwiegend von Menschen mit Behinderungen ausgeübt werden (z. B. Taktilographie durch Sehbehinderte).

Die Beschäftigten erleben sich darin i. d. R. unmittelbar durch die von ihnen erbrachten Leistungen als produktiv. In einzelnen Betrieben zählen Personen der Zielgruppe zu den Leistungsträgern und vergleichen ihre hohe Leistung stolz mit den geringeren Leistungen von anderen Beschäftigten ohne Behinderung. Nicht immer werden die Beschäftigten jedoch unter Auslastung ihrer Kompetenzen beschäftigt, sondern entsprechend der betrieblichen Anforderungen. Ein Küchenchef erklärte z. B., die von ihm Beschäftigten der Zielgruppe durchaus gerne mehr zur Essensvorbereitung einsetzen zu wollen, dies ginge aber schon dadurch nicht, weil das Spülaufkommen so groß sei und der Betrieb dafür niemand Geeigneten finden würde. In einzelnen Betrieben fühlen sich Beschäftigte der Zielgruppe unausgelastet oder sind mit ihren Tätigkeiten unzufrieden.

Teils deutlich erkennbar ist auch, wie die Anforderungen des Marktes sich in den Abläufen niederschlagen. Von Betrieb zu Betrieb unterschiedlich ist jedoch, ob dies mit einer intrinsischen Motivation der Beschäftigten einhergeht, ggf. unter Stress bestimmte Dienstleistungen mit hoher Qualität und termingerecht zu erbringen. In manchen Betrieben sehen sich die Beschäftigten eher ihrer Arbeit entfremdet und ausgebeutet. Dies spricht nicht gegen Inklusionsbetriebe und soll lediglich veranschaulichen, dass es sich in diesem Sinn um „normale“ Betriebe und Beschäftigungsverhältnisse mit ihrer großen Bandbreite handelt.

⁵⁷ Die Integrationsämter unterscheiden sich darin, ob sie bei einer Leitungsfunktion noch den Zielgruppenstatus anerkennen. In einem Fall hatte auch ein Geschäftsführer eine körperliche Schwerbehinderung, zählte aber aufgrund der Stellung explizit nicht zu den vom Integrationsamt geförderten Personen. In einem anderen Fall schien der Aufstieg einer Person in eine leitende Funktion problematisch, weil befürchtet wurde, dies könnte mit dem Verlust des Zielgruppenstatus einhergehen.

In einzelnen Fällen sind jedoch bereits die betrieblichen Rahmenbedingungen problematisch, um sich als produktiv zu erleben. Teils beklagen anleitende Mitarbeiter (zumindest im Interview) die fehlende Produktivität der Beschäftigten.⁵⁸ Und einzelne Inklusionsbetriebe werden nur durch Querfinanzierung ihrer Träger aufrechterhalten. D. h. dort ist die Produktivität der Mitarbeitenden der Zielgruppe im Kontext des Geschäftsmodells nicht immer hinreichend, um den Fortbestand des Betriebs unter Marktbedingungen zu sichern oder die Defizite eines Geschäftskonzepts auch bei ausgeprägter Produktivität der Beschäftigten zu kompensieren.

Viele Mitarbeitende der Zielgruppe begründen ihre Zufriedenheit mit der Beschäftigung zudem weniger unter Bezug auf ihre Produktivität. Betont wird eher die vertragliche Anerkennung, in diesem Betrieb einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen zu können, für die sie andernorts keine Chance sehen.

Soziale Kontakte

Inwieweit im Arbeitszusammenhang soziale Kontakte entstehen, variiert zwischen den Betrieben. In vielen Betrieben arbeiten die Beschäftigten der Zielgruppe und andere Beschäftigte in gleichen Räumen, gemeinsam an einem Produkt oder unmittelbar Hand in Hand. In manchen Kontexten dienen diese gemischten Teams der Anleitung, Unterstützung oder Kontrolle von Beschäftigten der Zielgruppe, wenn der Betrieb davon ausgeht, dass die Kompetenzen seiner Beschäftigten der Zielgruppe nicht ausreichen, um die Tätigkeiten immer vollständig eigenverantwortlich zu erledigen.

In anderen Kontexten arbeiten Menschen mit und ohne Behinderung in gemischten Teams auf Augenhöhe. Teils ist innerhalb der Betriebe Diskussionspunkt, wie viel Raum für soziale Kontakte gegeben werden sollte. In einem Fall gehen Beschäftigte gerne im Team zur Pflege von Grünanlagen, da sie sich dabei besser unterhalten konnten. Da dies nicht der Produktivität dienlich ist, ist dies zwischen anleitendem Personal und Controlling umstritten. Auch der Bedarf oder die Dauer gemeinsamer Zigarettenpausen sind Thema. In manchen Betrieben wird primär „nebeneinander“ gearbeitet, z. B. am Fließband. Oder es sind monotone Arbeiten, die unter Stress höchste Konzentration erfordern. In einem Fall betont ein Beschäftigter der Leitungsebene, dass es unter den Beschäftigten komplett an einer Corporate Identity fehle – es handle sich eher um Einzelarbeitsplätze, deren Tätigkeit „autistische Züge“ habe.

Inwieweit die Beschäftigten der Zielgruppe Kundenkontakt haben, hängt sowohl von den Geschäftsfeldern als auch von den individuellen Kompetenzen oder den Kundinnen und Kunden ab. Bei von Menschen mit Sehbehinderungen durchgeführten Untersuchungen im Bereich der Taktilographie ist der direkte Kontakt zu Kundinnen zwingend. Bei einem Einzelhändler werden Beschäftigte je nach sozialen und kognitiven Kompetenzen eher in Bereichen mit Kundenkontakt (an der Verkaufstheke des Bäckers) oder eher in kundenfernen Bereichen (z. B. zum Einräumen der Regale) eingesetzt.

Inwieweit den Kundinnen und Kunden gegenüber betont wird, dass es sich um Produkte oder Dienstleistungen eines Inklusionsbetriebs handelt, wird sehr unterschiedlich gehandhabt. Teils wird dies gezielt zur Außendarstellung genutzt, teils betont die Geschäftsführung, dass die Kundinnen und Kunden primär mit der Qualität der Dienstleistung geworben werden sollten. Im Fall eines Fachhändlers für Gesundheitstechnik werden Beschäftigte der Zielgruppe und andere Beschäftigte nur teilweise im gemischten Team zu Kundinnen und Kunden nach Hause gesendet. Die Erfahrung

⁵⁸ Dass nicht alle Beschäftigten von Kolleginnen und Kollegen als gleichermaßen produktiv wahrgenommen wurden, spiegelt jedoch auch Normalität wieder.

der Geschäftsführung ist, dass gerade Kundinnen und Kunden mit Behinderung oft nicht von anderen Menschen mit Behinderung bedient werden wollen.

Wie in anderen Unternehmen hat das Betriebsklima eine große Bandbreite. Der Umgangston wird i. d. R. sehr von den Beschäftigten gelobt, gerade wenn sie bereits Erfahrungen in anderen Unternehmen gesammelt hatten. Teils herrscht aber auch ein rauer Ton, der durch autoritäre Ansagen Beschäftigte zum schnelleren Arbeiten motivieren soll. In einem Fall spricht anleitendes Personal in Begriffen von den Mitarbeitenden der Zielgruppe, die diese selbst als abfällig wahrnehmen. In einem anderen Fall geben zwei Beschäftigte an, sich im Betrieb als Menschen zweiter Klasse zu empfinden, da sie um alles (z. B. Gehalt oder Arbeitsbedingungen) viel stärker kämpfen müssen als andere.

Zur normalen Vielfalt zählt letztlich auch, dass sich unter den Fallstudien ein Inklusionsbetrieb findet, in dem unzufriedene Beschäftigte untereinander um Aufstiegsmöglichkeiten intrigieren. In der Mehrheit der Fälle wird jedoch ein positives Klima von den Betrieben besonders unterstützt. Manchmal geschieht dies nur im Rahmen des Marktüblichen (z. B. durch anlassbezogene Betriebsfeiern), manchmal auch darüber hinaus (z. B. durch ein tägliches zur Arbeitszeit zählendes gemeinsames Frühstück) – v. a. aber durch Vorleben einer wertschätzenden Kommunikation.

Betriebliche Aktivitäten zur Inklusion

Das besondere Entgegenbringen von Wertschätzung ist in manchen Betrieben bereits ein notwendiger Faktor zur Beschäftigung der Zielgruppe. Ein Anleiter eines Gastronomiebetriebs prognostiziert, dass seine Mitarbeitenden in einem Betrieb mit „normalem“ Umgangston die Arbeit ansonsten sofort aufgeben hätten.

Ein weiterer Erfolgsfaktor betrifft den Einsatz von Beschäftigten der Zielgruppe nach ihren individuellen Fähigkeiten. Dies kann die Arbeitsteilung ad hoc betreffen, z. B. wenn in gemischten Teams im Gartenbau bestimmte Arbeiten von denjenigen übernommen werden, die an diesem Tag dazu körperlich oder mental in der Lage sind. Teils werden Einsatzorte an besondere Bedarfe angepasst (z. B. dass aus Rücksichtnahme eine Hörbehinderte nicht den ganzen Tag an der mit Blickrichtung Wand stehenden Wäschemangel arbeiten muss). Für einen Autisten wird darauf geachtet, keine spontanen Aufträge zu vergeben. V. a. wird jedoch die Passung von Arbeiten und individuellen Fähigkeiten oder Bedarfen durch die Personalauswahl gesteuert.

Als dritter Inklusion fördernder Faktor ist eine umfangreiche Einarbeitung der Beschäftigten oder deren begleitende Anleitung festzustellen. Teils werden für die Einarbeitung gerade zu Beginn des Betriebs zusätzliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt. Begleitend wird sich viel Zeit für ruhiges Erklären genommen. Beschäftigte erhalten je nach Bedarf Checklisten, mit denen sie ihre Arbeitsabläufe kontrollieren konnten.

Zusätzliches Personal, welches Beschäftigte begleitet und Kompetenzdifferenzen ausgleicht, ist als vierter inklusionsfördernder Faktor zu nennen. Dies kann einfach die Form annehmen, dass ein Küchenchef anlassbezogenen Arbeiten mit übernimmt, auch wenn dies nicht seinem Stellenprofil entspricht. Unterstützung kann auch so organisiert sein, dass bei bestimmten Engpässen im Inklusionsbetrieb ein kooperierender Betrieb (oder der Träger) spontan mit Personal aushilft, damit Dienstleistungen mit hinreichender Qualität und Quantität erbracht werden.

Die arbeitsbegleitende Betreuung wird von Betrieb zu Betrieb sehr unterschiedlich organisiert. Teils ist es für die Teambildung förderlich, dass diese von anderen Mitarbeitenden on the job übernommen

wird. Teils ist es Wunsch der Geschäftsführung, Arbeit und Begleitung genau voneinander zu trennen, damit die Beschäftigung der Zielgruppe nicht die Produktivität der anderen Beschäftigten beeinträchtigt. Die ausgelagerte Begleitung übernimmt in diesem Fall ein Mitarbeitender des IFD, welcher alle zwei Wochen kommt, die Arbeitsplatzsituation erfragt, über Fortbildungen informiert und die Beschäftigten der Zielgruppe über den Arbeitsprozess hinaus berät (z. B. zu Fragen eines Auszugs aus dem Elternhaus), die Anreise zum Unternehmen in besonderen Situationen übt (z. B. bei Schienen-Ersatz-Verkehr) oder einen Besuch beim Arzt begleitet.

2.3.2 Förderung für die in den Betrieben realisierte Inklusion

Zur Frage, welche Förderung die in den Betrieben realisierte Inklusion braucht, wurden im Kontext der Produktivität der Mitarbeitenden der Zielgruppen v. a. die laufende Personalförderung thematisiert.⁵⁹

In quasi allen Fallstudien kristallisiert sich das Muster heraus, dass Produktivitäts- oder Leistungseinbußen unter den Zielgruppen-Beschäftigten nicht gleichverteilt sind. Stattdessen wird von den Beteiligten ein personen- und teils auch behinderungsspezifisches Bild gezeichnet und die jeweilige Leistungsfähigkeit individuell an den Mitarbeitenden festgemacht. Dabei werden eher leistungsstarke und eher leistungsschwache Mitarbeitende der Zielgruppe differenziert. Die Ausführungen erhalten oft eine zusätzliche Tiefe, indem (positive wie negative) Leistungsentwicklungen oder schwankenden Tagesformen angeführt werden.⁶⁰

In mehreren Betrieben heben die Personalverantwortlichen Mitarbeitende hervor, die wegen ihrer Leistung auch ohne jegliche Förderung weiterbeschäftigt werden würden. Die Differenzierung schließt auch solche Fälle ein, in denen das geschäfts- oder anleitende Personal die Leistung einzelner Zielgruppen-Beschäftigten als fördertechnisch nicht kompensierbar oder zumindest aktuell nicht ausgeglichen beschreibt. Im Rahmen eines Fallstudieninterviews wird den Zielgruppen-Beschäftigten gar die grundsätzliche Eignung für das Geschäftsmodell abgesprochen. Nur aus Motiven heraus, wie z. B. der Verantwortung berufliche Teilhabe ermöglichen zu wollen oder zum Erhalt der Mindestbeschäftigungsquote, werden die Arbeitsverhältnisse fortgeführt.

Positive Leistungsentwicklungen werden in einzelnen Fallstudien vor dem Hintergrund fördertechnischer Problemstellungen eingeordnet. In einem Fall würde der Betrieb seinen Zielgruppen-Beschäftigten für eine bessere Arbeitsleistung mehr Gehalt zahlen wollen (zur Leistungsanerkennung und als Anreiz für andere Beschäftigte). Da sich die Förderung der laufenden Kosten in diesem Land aber an festen Gehaltsstufen orientiert, würde eine solche Lohnerhöhung nicht anteilig vom Integrationsamt gefördert. Das trägt dazu bei, keine Gehaltserhöhung vorzunehmen.⁶¹

Ein zweites Beispiel bezieht sich auf den Umstand, dass sich ein Zielgruppen-Beschäftigter für die innerbetriebliche Funktion eines stellvertretenden Schichtleiters empfohlen hat. Für das fördernde

⁵⁹ Die Interviewten (darunter Mitarbeitende der Zielgruppe, Arbeitskollegen/-innen ohne Behinderung, anleitendes Personal, z. B. Team- / Schichtleitung, Geschäftsführungen) beschreiben die individuellen Leistungen der Zielgruppen-Beschäftigten an ihren Arbeitsplätzen und teilweise auch die Auswirkungen der Beeinträchtigungen auf übergeordnete Wertschöpfungsprozesse, z. B. im Rahmen von Produktionsketten oder dem Geschäftsmodell des Inklusionsbetriebs insgesamt.

⁶⁰ In den Fallstudien tritt auch die Diskrepanz zwischen verschiedenen innerbetrieblichen Einschätzungen zutage. Das betrifft nicht nur den offensichtlichen Abgleich von Selbst- und Fremdeinschätzung, sondern auch den Vergleich mehrerer Fremdeinschätzungen. Dabei tritt einerseits die Konstellation auf, dass je näher die Interviews an der jeweiligen Arbeitsebene stattfanden, desto geringer der Beeinträchtigungsumfang ausfällt. Andererseits gibt es genauso Fälle, in denen die Produktivitätseinbußen umfassender geschildert werden, je näher die Befragung am eigentlichen Arbeitsplatz erfolgt.

⁶¹ Bzw. erst eine noch größere Lohnerhöhung auf die nächste Gehaltsstufe würde zu einer zusätzlichen Förderung des Integrationsamtes führen. Eine Lohnerhöhung in diesem Ausmaß ist dem Betrieb zu viel.

Integrationsamt entsteht dadurch die Frage, ob es sich bei dieser Person dann überhaupt noch um eine besonders betroffene Person handeln könne. Gleichzeitig kann in anderen Fallstudien nicht festgestellt werden, dass vergleichbare Entwicklungen bzw. funktionell verantwortungsvollere Stellungen von Zielgruppen-Beschäftigten das jeweilige Integrationsamt zu dieser Argumentation veranlassen. Das legt den Schluss nahe, dass Integrationsämter ihren Ermessensspielraum in dieser Frage offensichtlich unterschiedlich auslegen.

In manchen Fallstudien sieht sich das geschäfts- bzw. betriebsverantwortliche Personal in der Lage, die Produktivitätseinbußen durch die Beschäftigung der Zielgruppe insgesamt oder zumindest einen bestimmten Teilbereich des Betriebes kollektiv einzuschätzen; z. B. weil Produktionsstraßen nicht im vollen Tempo gefahren werden können oder weil Arbeitsleistungen stark an produzierten Stückzahlen gemessen werden.

In Anbetracht der Anzahl der Fallstudien, ihrer Verschiedenheit nach Branchen und Geschäftsmodellen, den Zielgruppen-Beschäftigten etc. sind die im Betrieb jeweils genannten Konkretisierungen zu Form, Grad, Ursache und Kompensation der Beeinträchtigungen für eine detaillierte Beschreibung zu umfang- und facettenreich. Grundsätzlich bestätigen die Fallstudien aber, dass sich die Beeinträchtigungen grob den verschiedenen Instrumentarien zuordnen lassen, mit denen Inklusionsbetriebe gefördert werden. Hierzu zählen Beeinträchtigungen,

- die durch einen Beschäftigungssicherungszuschuss kompensiert werden sollen (z. B. eine langsamere und qualitativ schlechtere Putzdienstleistung durch Zielgruppen-Beschäftigte),
- die eine personelle Unterstützung erfordern (z. B. eine Marktleitung, die im Supermarkt das Kühlregal mit einräumt, wenn das Zielgruppen-Personal nicht hinterherkommt),
- die mit einem besonderen Aufwand verbunden sind (z. B. durch ein höheres Maß an Erklärung, Wiederholung und Kontrolle im gastronomischen Service oder die tage- bzw. stundenweise Neustrukturierung von Fließbandarbeit) oder
- die investive Mittel benötigen (z. B. besondere Gerätschaften in der Garten- und Landschaftspflege zum Ausgleich und zur Reduzierung körperlich reduzierter Belastungsgrenzen).

Manche geschäfts- bzw. betriebsverantwortlichen Personen stufen zudem vertragliche Rahmenbedingungen als „Beeinträchtigung“ an, etwa den gesetzlich höheren Urlaubsanspruch oder einen zeitlich verringerten Beschäftigungsumfang. Letzteres wird im Rahmen einer Fallstudie als fördertechnisch problematisch eingeordnet.⁶²

In einigen Fallstudien liegen die Ausführungen zu den Beeinträchtigungen und Förderkompensationen schwerpunktmäßig auf den individuellen Leistungen der Mitarbeitenden am Arbeitsplatz. Dies ist v. a. dort der Fall, wo Behinderte und Nicht-Behinderte der gleichen Tätigkeit nachgehen. Bei anderen Fallstudien dominieren hingegen Schilderungen, die sich auf Maßnahmen und Kosten im Sinne des besonderen Aufwands oder der personellen Unterstützung beziehen. Dabei handelt es sich um Fallstudien, in denen ein Team von Zielgruppen-Beschäftigten durch eine nicht-behinderte Person angeleitet wurde.⁶³

⁶² So mache die Regelförderung eines Integrationsamtes es finanziell unattraktiv, zu Beschäftigungsbeginn eines Zielgruppen-Mitarbeiters mit einer verringerten Stundenzahl erprobungsweise zu beginnen und diese dann (bei betrieblichen Kapazitäten sowie der Bereitschaft und Leistungsfähigkeit des Mitarbeiters) zu erhöhen, da die Förderung bis zur Neubeantragung bzw. Bewilligung eingefroren sei. Von Vorteil sei demgegenüber etwa die Förderung des Teilhabechancengesetzes, die – zusätzlich zu den deutlich höheren Fördersätzen – ein Mitwachsen der Fördersumme mit dem stundentechnisch angepassten Gehalt ermögliche.

⁶³ Einer dieser Inklusionsbetriebe fordert dahingehend einen Ausbau bzw. eine Höhergewichtung des besonderen Aufwands unter den finanziellen Leistungen, da individuelle Leistungsausgleich allen Betrieben offen stünden und nur der besondere Aufwand die

Ein weiteres fallstudienübergreifendes Thema sind die krankheitsbedingten Abwesenheitszeiten der Zielgruppen-Beschäftigten. Die Rückmeldungen der Personalverantwortlichen fallen diesbezüglich sehr unterschiedlich aus. Manche Betriebe leiden hier zwar unter besonders hohen personellen Ausfällen, führen dies aber für die Gesamtleienschaft an. Ein zielgruppenspezifisches Problem besteht hier also nicht. In anderen Fallstudien wird die Häufung von Krankheitstagen nur für bestimmte Behinderungsarten bzw. Zielgruppen-Beschäftigte ausgemacht. Manche Betriebe sehen hingegen durchaus ein zielgruppenspezifisches Problem, inkl. der Problematik, Arbeitsprozesse nicht langfristig und verlässlich planen zu können.

In manchen Fallstudien wird den Zielgruppen-Beschäftigten nicht pauschal eine geringere Produktivität bzw. ein höheres Maß an Leistungseinbußen gegenüber den Beschäftigten ohne Behinderung zugesprochen. So wurde in einer Fallstudie offensichtlich, dass die Produktivität des zur Zielgruppe zählenden Mitarbeiters vorwiegend von anderen Faktoren als der Behinderung abhängt (Talent, Motivation, Erfahrung etc.). In vielen Fallstudien sind die Zielgruppen-Beschäftigten auch berufliche Seiteneinsteigerinnen oder Seiteneinsteiger. Wie viel der von ihren Kolleginnen und Kollegen ins Feld geführten Beeinträchtigungen dann behinderungsbedingt und wie viel wissens- oder erfahrungsbedingt abhängig sind, können die Interviewten nicht genau sagen. Darüber hinaus gibt es Beispiele, in den angeführte Produktivitäts- oder Leistungseinbußen nur mittelbar zielgruppenspezifisch bzw. behinderungsbedingt sind.⁶⁴

In manchen Fallstudien zeigt sich die besondere Eignung, die Behinderte für ein Aufgabenprofil mitbringen. In einem Fall ist die spezifische Behinderung der Beschäftigten mit der Ausbildung komplementärer Kompetenzen verbunden und macht diese Zielgruppen-Beschäftigten im Kontext des Betriebs besonders leistungsfähig. Gleichwohl werden die Beschäftigten über einen Beschäftigungssicherungszuschuss finanziell gefördert.

Auf die Frage, wofür die Förderung in den Inklusionsbetrieben letztendlich genutzt wird bzw. wozu die Förderung die Inklusionsbetriebe befähigt, fallen die Antworten sehr unterschiedlich aus und überlagerten sich:

- In mehreren Fallstudien wird deutlich, wie die personale Förderung v. a. als Verringerung der Lohnkosten gesehen wird, was günstigere Preise für die jeweiligen Produkte oder Dienstleistungen ermöglicht und entweder zu Wettbewerbsvorteilen führt oder überhaupt erst zu einer Marktgängigkeit des Angebots.
- In einem Inklusionsbetrieb wird der Aspekt einer Quersubventionierung zwischen den Zielgruppen-Beschäftigten hervorgehoben. Der Geschäftsführung zufolge falle die Förderung des zuständigen Integrationsamtes für die leistungsstärksten bzw. produktivsten Mitarbeitenden am höchsten aus und für die leistungsschwächsten am geringsten. Was eine auskömmliche Förderung im Falle der einzelnen Zielgruppen-Beschäftigten wäre, kann zwar nicht gesagt werden. Im Endeffekt würden sich Über- und Unterförderung aber wieder ausgleichen.
- Für einen Betrieb steht im Mittelpunkt, dass die Förderung überhaupt erst Arbeitsplätze ermögliche, die z. B. aufgrund von Rationalisierung branchenunüblich sein und somit per se weniger wirtschaftlichen Gewinn brächten. Die Förderung könne diesen Effekt überhaupt

besonderen Anforderungen an Inklusionsbetriebe (d. h. der zahlenmäßig überdurchschnittlichen Beschäftigung schwerbehinderter Menschen) berücksichtige.

⁶⁴ So wird in einer Fallstudie vermutet, dass es eine höhere Bereitschaft z. B. unter Ärzten gibt, Menschen mit Behinderung schneller und länger krankzuschreiben. Ein anderes Beispiel ist die in einem Inklusionsbetrieb beobachtete geringere Bereitschaft von Kundinnen und Kunden mit einer Behinderung, sich von anderen Behinderten Dienstleistungen erbringen zu lassen, wodurch die Zielgruppen-Mitarbeiter dieses Betriebes nicht das volle Kunden- und Tätigkeitsspektrum abdecken könnten.

deswegen haben, weil die Mitarbeitenden der Zielgruppe auf diesen Arbeitsplätzen keine bis kaum Leistungsminderungen hätten.

- Ein Inklusionsbetrieb betont, dass die Förderung eine größere Zahl an Zielgruppen-Beschäftigten ermögliche als betriebswirtschaftlich erforderlich seien.
- In einem Betrieb führe die Förderung dazu, ein weniger intensives Creaming bei der Personalauswahl betreiben zu müssen. Sollte der Betrieb in Zukunft Personalbedarf haben, müsste er nicht wie in seiner Anfangsphase, nach besonderen leistungsstarken, fachlich versierten Mitarbeitenden suchen.

Über alle Fallstudien hinweg betrachtet war es für die Interviewten oft schwierig, den Kern der individuellen Beeinträchtigung für die Produktivität genau zu beziffern und dahingehend den Förderbedarf zu bestimmen – trotz der konkreten Erfahrungen mit den individuellen Beschäftigten und den Arbeitsprozessen. Auch können die Betriebe i. a. R. weder genau reflektieren, inwieweit die aufgesetzten betrieblichen und finanziellen Unterstützungsstrukturen den Beeinträchtigungen der Zielgruppen-Beschäftigten genau entsprechen noch skizzieren, wie noch passendere Unterstützungsstrukturen aussehen müssten. Viele Betriebe weisen eher eine Praxis der Unterstützung und Förderung auf, die sich im Arbeitsprozess entwickelt hat und dadurch weitgehend zu den Beschäftigten passt.

2.3.3 Betriebswirtschaftliche Erfolge

In der standardisierten Befragung der Inklusionsbetriebe wurden Daten zu betriebswirtschaftlichen Erfolgen erhoben (vgl. Kapitel 2.2.9). Neben den monetären Daten (z. B. Gewinne, Überschüsse, Verluste) wurden in den Fallstudien auch weitere qualitative Indikatoren erfragt. Die Fallstudien wurden so ausgewählt, dass sie diesbezüglich eine möglichst große Vielfalt abbilden.⁶⁵

Markt- und betriebswirtschaftliche Situation

Die qualitativ-vertiefenden Daten der Fallstudien bestätigen die standardisiert ermittelte Vielfalt sehr unterschiedlich aufgestellter Unternehmen. Manche Unternehmen laufen sehr gut und verzeichnen eine erhöhte Nachfrage nach ihren Produkten und Dienstleistungen. Andere agieren auf kleiner werdenden oder umkämpften Märkten. Manche machen aus diesen oder anderen Gründen Verluste, die teils von Trägern ausgeglichen werden. Eines dieser Unternehmen ist akut durch den möglichen Ausstieg des Trägers in seiner Existenz bedroht. Eine wirtschaftlich ungünstige Lage muss sich jedoch nicht dauerhaft in Verlusten niederschlagen. In einem Fall fehlt zwar der finanzielle Puffer, um geringe Umsätze abzufedern. Doch das Unternehmen baute Personal ab, um Geld zu sparen und besetzte manche Stellen nicht mehr nach. Ein anderer handwerklicher Betrieb hat ein marktkonformes Geschäftsmodell, das kontinuierliches Wachstum ermöglicht. Letztlich hat jedoch das Integrationsamt die zusätzliche Beschäftigung gebremst, da ihm die Förderung von noch mehr Personen der Zielgruppe zu teuer wurde.⁶⁶

Die vertiefende Beschäftigung mit den Inklusionsbetrieben bestätigt auch, dass Momentaufnahmen oft nicht ausreichend sind, ihre betriebs- und marktwirtschaftliche Situation adäquat zu bewerten. Die Fallstudien zeigen zudem, dass monetäre Kennzahlen als Indikatoren für betriebswirtschaftliche Erfolge sehr problematisch sein können. Die Beispiele für Verzerrungen sind vielfältig:

⁶⁵ Beispielsweise lassen sich sogar Inklusionsbetriebe aus einer Branche (z. B. Gastronomie oder Garten- und Landschaftsbau) mit ganz unterschiedlicher Performance direkt vergleichen.

⁶⁶ Die offizielle Argumentation gegen ein weiteres Wachstum lautet, der Inklusionsbetrieb sei nach seinem Konzept für eine bestimmte Größe bewilligt worden und es fehle ein betriebswirtschaftliches Gutachten dazu, ob der Inklusionsbetrieb auch bei mehr Beschäftigten tragfähig wäre. Integrationsamt und Inklusionsbetrieb haben sich jedoch dahingehend verständigt, dass das Einholen eines neuen betriebswirtschaftlichen Gutachtens auch nicht erwünscht ist.

- Einer der Inklusionsbetriebe war von mehreren untereinander kooperierenden Betrieben als Zulieferer gegründet worden. Da diese nun Träger sind, fehlt ihm jede Verhandlungsmacht. Obgleich der Betrieb gut wirtschaftet, können die Abnehmer (und Gründer) den Preis der Leistung faktisch diktieren und damit auch alle Gewinne abschöpfen.
- Andere Inklusionsbetriebe werden faktisch durch die Träger subventioniert, ohne dass dies als Zuwendung ausgewiesen ist. In einem Betrieb werden z. B. Räume durch den Träger zu überhöhten Preisen zurückgemietet (ohne diese zu nutzen). Manche Träger stellen leitendes oder operativ tätiges Personal für den Inklusionsbetrieb und rechnen dieses nicht ab oder nicht in dem Umfang, den das Personal faktisch für den Inklusionsbetrieb tätig ist. In einem Fall fordert ein Träger lange Zeit ein Baudarlehen nicht zurück. In einem Fall werden auch ohne marktübliche Kompensation Produkte durch den Träger gestellt (Lebensmittel) und lediglich unter der Marke seines Inklusionsbetriebes verkauft.

Die Fallstudien zeigen zugleich, dass auch andere Erfolgsindikatoren trügerisch sein können, wenn das Integrationsamt nicht alle Details betrachtet. Ein Hotel meldet dem Integrationsamt beispielsweise regelmäßig, dass es stark bzw. wie regional üblich ausgelastet sei. Es wird jedoch nicht kommuniziert, dass das Hotel nur an ausgewählten Tagen öffnet – und sich die gemeldete Auslastung lediglich auf den Schnitt der offenen Tage bezieht.

Zentrale Faktoren für wirtschaftlichen Erfolg

Bei der Frage, welche Faktoren für die betriebs- und marktwirtschaftliche Situation der Inklusionsbetriebe maßgebend sind, verweisen die geschäftsverantwortlichen Personen zum einen auf diverse, betriebsspezifische Punkte. Zum anderen laufen ihre Ausführungen immer wieder auf drei Faktoren zu, von denen alle gleichermaßen oder manche schwerpunktmäßig im Fokus stehen:

- Das Geschäftsmodell und Berücksichtigung branchenspezifische Faktoren,
- das eigene unternehmerische Handeln sowie
- die Auswahl des Zielgruppenpersonals.

Das Geschäftsmodell und branchenspezifische Faktoren

Dass Inklusionsbetriebe – wie andere Unternehmen auch – ein funktionierendes Geschäftsmodell benötigen, ist eine Selbstverständlichkeit. Allerdings zeigen mehrere der Fallstudien, dass relativ naheliegende Faktoren bei der Gründung der Inklusionsbetriebe oder im laufenden Geschäft zu wenig Beachtung finden (z. B. Räumlichkeiten und Lage des Betriebs, Personalschlüssel, Kaufkraft der potentiellen Kundinnen und Kunden sowie Marketing und Außendarstellung). Deshalb stellt sich die Frage, wer ex ante in der Lage ist, eine Geschäftsidee auf Tragfähigkeit und den Business-Plan auf Realismus zu prüfen und zu kontrollieren, ob branchenspezifische Erfolgsfaktoren hinreichend erfüllt sind.

Unternehmerisches Handeln

Auch wenn Branchenerfahrung in das Konzept eines Inklusionsbetriebs einfließen, ist dies keine Garantie, dass ein Geschäftsmodell dauerhaft funktioniert. Besonders in einem Fall stand der Betrieb vor unvorhergesehenen und deutlichen Marktverschiebungen. Inklusionsbetriebe benötigen in solchen Fällen eine unternehmerische Leitung, die ein Geschäftsmodell vor dem Hintergrund neuer Einflussfaktoren oder einer neuen Situation prüft und angemessene Entscheidungen fällt. Leitungen mehrerer betriebswirtschaftlich aktuell gut dastehender Inklusionsbetriebe weisen darauf hin, dass

sie kritische Phasen bereits bewältigt hatten. Sie hatten zum Teil Filialen schließen müssen und an anderen Standorten eröffnet. Teils hatten sie im Zuge von Sanierungen Personal abgebaut. In einem gegenläufigen Fall mit betriebswirtschaftlich schwieriger Lage begründete die Leitung die Fortführung des Unternehmens damit, dass sie keine Beschäftigten entlassen könne oder wolle.

Auswahl „möglichst“ leistungsfähiger Mitarbeitenden aus der Zielgruppe

Überdies wurde die Auswahl von möglichst leistungsfähigen Personen innerhalb der Zielgruppe als Erfolgsfaktor benannt. Von Betrieb zu Betrieb unterscheidet sich jedoch, was „möglichst leistungsfähig“ konkret bedeutet.

- In einem Fall wählt das Unternehmen Personen der Zielgruppe aus, die in der Lage sind, nahezu im Akkord mit hohen Anforderungen an die Konzentration monotone optische Qualitätskontrollen durchzuführen. In der Zielgruppe findet das Unternehmen hinreichend Personen, die über diese Kompetenz verfügen.⁶⁷
- In einem anderen Unternehmen basiert die Positivauswahl – nach Eindruck der Evaluation – auf einer sehr weiten Interpretation der Zielgruppe und fehlenden Ressourcen des Integrationsamtes, die Zugehörigkeit einzelner Personen zur Zielgruppe umfassend zu prüfen.
- In einem Fall bezieht sich die Personalauswahl darauf, dass Personen höchstens sekundär eine psychische oder seelische Behinderung haben sollten. Die Arbeit sei andernfalls für die Beschäftigten selbst zu stressig – und auch im Team der Führungskräfte oder bei der Anleitung sollten nicht zu viele Ressourcen durch die Begleitung von Personen mit psychischer oder seelischer Behinderung gebunden werden.
- Darüber hinaus gibt eine Geschäftsführung an, dass sich die Produktivität des Personals im Betrieb – und folglich die Personalauswahl – kaum an konkreten Behinderungen festmache, sondern an der Arbeitsmotivation. Es müsse insbesondere vermieden werden, dass sich andere Beschäftigte von einer fehlenden Motivation anstecken lassen.

Ein tragfähiges Geschäftsmodell, ein Personalkonzept und unternehmerisches Handeln sind als komplementäre Elemente zu betrachten. Darüber hinaus veranschaulicht v. a. eine Fallstudie, dass die Förderung als eigener Faktor Effizienzpotentiale innerhalb eines Inklusionsbetriebes zu heben vermag. So wirtschaftete der betreffende Betrieb lange ausgeglichen, ohne sich sonderlich mit Fragen der Effizienz und Gewinnmaximierung zu befassen. Die Aufmerksamkeit der sozial orientierten Leitung lag eher darauf, bestimmte öffentliche Aufträge zu erhalten, weniger darauf, mit den akquirierten Aufträgen Gewinn zu machen. Der interne Finanz-Controller kritisierte zwar, dass zu wenig versucht wurde, die Preise anzuheben – was in Summe zuträglich sein kann, selbst wenn dabei einzelne Kundinnen oder Kunden abspringen. Er konnte sich jedoch nicht durchsetzen. Erst vor dem Hintergrund, dass das Integrationsamt die Förderung insgesamt reduzierte und der Betrieb daraufhin ein Jahr Verluste erwirtschaftete, bekam die Perspektive des Controllers innerhalb des Betriebs mehr Gewicht. Seither werden Gewohnheiten und im Betrieb etablierte Arbeitsabläufe hinterfragt und die Balance zwischen Inklusionsanforderungen und betriebswirtschaftlichen Erfolgsbedingungen neu justiert. Die dahinterstehende Beobachtung, dass Anpassungen der Förderungen Effizienzsteigerung begünstigen „können“, impliziert jedoch nicht, dass dies immer bzw. automatisch so ist.

⁶⁷ Die hier geforderte Kompetenz ist auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt eher selten gefordert. Wenn eine Person der Zielgruppe über diese Kompetenz verfügt, kann es also dennoch sein, dass sie kaum Chance auf eine Beschäftigung in einem anderen Unternehmen hätte.

2.3.4 Ursachen für Übergangserfolge

Für die Fallstudien wurden auch solche Inklusionsbetriebe ausgewählt, die in der standardisierten Befragung angegeben hatten, dass Mitarbeitende ihres Betriebs in andere Unternehmen des ersten Arbeitsmarktes gewechselt waren. Auch weitere Arten des Ausscheidens sowie der Bereich Mitarbeiterbindung wurden thematisiert.

Die Fallstudien bestätigen dabei, dass es für am betriebswirtschaftlichen Erfolg orientierte Inklusionsbetriebe keinen wirklichen stichhaltigen Anreiz gibt, auf Übergänge der Beschäftigten in andere Unternehmen hinzuarbeiten. So bemühen sich etwa zwei Inklusionsbetriebe darum, betriebsinterne Maßnahmen der beruflichen Bildung aufzubauen. Ziel ist es dabei u. a., den Übergängen von Leistungsträgern durch die Entwicklung von Perspektiven innerhalb des Inklusionsbetriebs gezielt entgegenzuwirken. Ein dritter Betrieb hat ein Prämienmodell für besonders produktive Mitarbeitende eingeführt und erwägt, dieses weiter auszubauen. In weiteren Interviews äußern die betriebs- und personalverantwortlichen Personen zudem Überlegungen, den Bereich der Mitarbeiterbindung und Unternehmensanreize stärker angehen zu wollen.

In den Fallstudien, in denen es zu Übergängen in andere Unternehmen gekommen war, handelt es sich in den meisten Fällen um ausgelernte Auszubildende, die wechselwillig waren und/oder denen der Betrieb keine Anstellung anbieten wollte. Gefragt nach Ursachen für Übergangserfolge wird schlichtweg auf die qualitativ gehaltvollen Ausbildungen in nachgefragten Berufsfeldern verwiesen. Der Übergang wird – wenn überhaupt – durch ein wohlwollendes Empfehlungsschreiben unterstützt. Abwanderungen sind allerdings kein Automatismus. So wurden in den gleichen Unternehmen fertige Auszubildende genauso übernommen oder sie verließen den Betrieb erst nach mehreren Jahren. Dabei kam es ebenfalls vor, dass ehemalige Auszubildende wieder in den Inklusionsbetrieb zurückkehrten. Entscheidend war jeweils eine vielfältige Mischung aus privaten Faktoren (z. B. Familienplanung), allgemeiner Arbeitsplatzzufriedenheit und beruflichen Wünschen (z. B. nach besseren finanziellen Konditionen). Systematischen Ursachen für Übergangserfolge können daraus nicht abgeleitet werden.

An einem Beispiel wird deutlich, dass Inklusionsbetriebe spezifische Push-Faktor haben können. Hier berichtet eine aus einem Betrieb abgewanderte Person etwa, dass sie dort aus Sicht der anderen Mitarbeitenden immer noch in der Rolle des „besonders betroffenen Behinderten“ war, obwohl sie eine Ausbildung abgeschlossen hat, zwischenzeitlich eine anleitende Funktion ausübte und über vergleichbare Kompetenzen wie andere Anleitende verfügte. Sie erfuhr aber keine Anerkennung als gleichwertig unter den Anleitenden. Angesichts der wirtschaftlich prekären Lage des Inklusionsbetriebes bestand zudem der Wunsch, die persönliche Selbstaussbeutung, die zur Aufrechterhaltung des Betriebes eingefordert wurde, aufzugeben.

Neben den ausbildungsbezogenen Fällen liegen weitere Übergänge darin begründet, dass konkurrierende Unternehmen Mitarbeitende der Zielgruppe gezielt abgeworben hatten. Ob diese Mitwettbewerber um Arbeitskräfte (darunter auch Personaldienstleister) dies nur unter der Bedingung eigener finanzieller Förderung taten oder ob dies zumindest ein förderlicher Faktor war, konnte im Rahmen der Fallstudien nicht geklärt werden.

Ein weiterer Übergang erfolgte vor dem Hintergrund, dass ein Inklusionsbetrieb den Personalbestand aus wirtschaftlichen Gründen minimieren musste. Um die seit Langem persönlich vertraute Person nicht „auf die Straße setzen zu müssen“, versuchte die Geschäftsführung letztendlich erfolgreich, innerhalb des Unternehmensnetzwerks eine andere Stelle zu akquirieren.

Übergänge hängen also stark vom Einzelfall ab. Für die meisten Inklusionsbetriebe trifft außerdem zu, dass sie bei beruflichen Veränderungswünschen die Unterstützung des Wechsels nicht als ihre Aufgabe ansehen oder – wie eingangs erwähnt – den Verlust leistungsstarker Mitarbeiter bewusst verhindern wollen.

2.3.5 Probleme und Faktoren der Personalrekrutierung

Das Thema Personalrekrutierung wurde in den Fallstudien erstens ausgehend vom jeweiligen Status quo im Inklusionsbetrieb behandelt. Naturgemäß befinden sich die Inklusionsbetriebe personaltechnisch (allein schon aufgrund ihrer äußeren Merkmale wie Gründungsjahr oder Betriebsgröße) in unterschiedlichen Ausgangslagen. Diese wurden in vier Konstellationen verdichtet:

- **Personalabbau:** Ein paar wenige Inklusionsbetriebe beschreiben ihre Situation primär vor dem Hintergrund eines zu großen Personalbestandes, was insbesondere für die Personen der Zielgruppe gilt. Hintergrund sind nicht erzielte Umsätze bzw. Umsatzeinbrüche. Personalabbau ist aber nicht ohne Weiteres realisierbar; zum einen unter Verweis auf die soziale Verantwortung den Mitarbeitenden gegenüber, zum anderen auf arbeitsplatzbedingte Bindungsfristen im Bereich investiver Fördersummen.
- **Einzelne Nachbesetzungen freier Stellen:** Die meisten Inklusionsbetriebe beschreiben, dass sie regelmäßig mit typischen Gründen des beruflichen Ausscheidens von Mitarbeitenden konfrontiert sind (nicht nur bei Mitarbeitenden der Zielgruppe): Umzug, krankheitsbedingtes Ausscheiden, Systemwechsel, leistungs- oder verhaltensbezogene Kündigungen etc. Im Falle des Ausscheidens eines Zielgruppenbeschäftigten versuchen die Betriebe, die Stelle erneut mit einer förderbaren Person nachzubesetzen. Sofern die (steuerrechtlich) relevante Beschäftigungsquote auch ohne diese Person erfüllt ist, besteht wenig Einstellungsdruck. Bei Nachbesetzungsfristen seitens des Integrationsamtes werden die Bemühungen intensiviert.
- **Keine Vergrößerung des Personalbestandes angestrebt:** Betriebe dieser Gruppe sind noch relativ neu am Markt (Gründung vor ca. zwei bis drei Jahren) und haben ihre im Konzept vorgesehenen Beschäftigungszahlen erreicht. Darüber hinaus haben sie nicht die Absicht, die Zahl der Beschäftigten in den aufgebauten Bereich zu in naher Zukunft zu vergrößern.
- **Wachstum durch neue Geschäftsbereiche / Aufträge (teils in Planung):** Einzelne Betriebe berichten von personellen Wachstumsmöglichkeiten. Darunter befindet sich z. B. ein Inklusionsbetrieb, dessen Geschäftsmodell v. a. davon abhängt, dass die Träger des Sozialgesetzbuches die Ausbildung neuer Beschäftigter finanzieren. Positive Förderbescheide schlagen sich quasi automatisch in der Vergrößerung des Personalbestandes nieder. Eine Inklusionsabteilung sieht sich durchaus gewillt, weitere Mitarbeitende der Zielgruppe einzustellen oder dies zumindest zu prüfen, macht dies aber stark von der Vorgeschichte der Person, der Arbeitsmotivation und dem jeweiligen Einsatzbereich in der Abteilung abhängig. In weiteren Fällen ist weniger die Rekrutierung von Zielgruppenpersonal der Engpass, sondern die Suche nach fachlichen Führungspersonen mit Inklusionskompetenz. Beschäftigungspotential wird in allen Fällen gesehen bzw. antizipiert.

Probleme der Personalrekrutierung

Die standardisierte Befragung der Inklusionsbetriebe zeigt, dass die große Mehrheit der Betriebe ihr größtes Problem in der Personalrekrutierung verortet, sowohl bei Personen aus der Zielgruppe als auch bei Fachpersonal (vgl. Kapitel 2.2.9). In den Fallstudien tritt zu den skizzierten Ausgangslagen zweitens hinzu, dass Rekrutierungsprobleme für Inklusionsbetriebe jedoch nicht nur und zudem oft nicht bedeuten, dass Arbeitsplätze unbesetzt bleiben, sondern dass im Stellenbesetzungsprozess

besondere Herausforderungen entstehen. Im Verständnis der Inklusionsbetriebe verbergen sich hinter ihren Rekrutierungsproblemen stattdessen eher folgende Punkte:

- dass sich Betriebe bei der Stellenbesetzung mehr personelle Auswahlmöglichkeiten gewünscht hätten, um bei der gewünschten Leistungsfähigkeit und/oder der gewünschten Qualifikation weniger Abstriche machen zu müssen;
- dass Betriebe bei einzelnen Mitarbeitenden der Zielgruppe eine Rückkehr z. B. in die WfbM präferieren würden, um diese durch anderes, leistungsfähigeres Personal zu ersetzen. In einem konkreten Betrieb sind die betroffenen Mitarbeitenden dazu aber nicht bereit;
- dass die Betriebe in manchen Fällen Prozess der Zielgruppenanerkennung als besonders ressourcenintensiv wahrnahmen oder es wiederholte Personalsuchen seitens des Betriebs benötigte, bis mit der Auswahl die Zielgruppenanerkennung einherging⁶⁸;
- dass Betriebe konzeptionelle Ideen zur Vergrößerung oder Ausweitung der Geschäftsfelder (z. B. durch den Aufbau eines neuen Teams) bereits in der Konzeptionsphase wieder verwarfen, in der Annahme, nicht ausreichend Personal finden zu können. Ein „unbesetzter“ Arbeitsplatz hat in diesem Sinne nie existiert, Rekrutierungsprobleme wurden aber antizipiert.

Faktoren der Personalrekrutierung

In den meisten Fallstudien wird die Besetzung von Arbeitsplätzen für Mitarbeitende der Zielgruppe als prinzipiell unproblematisch geschildert. Das wird u. a. damit begründet, dass in der Gründungsphase der Aspekt der Zielgruppenverfügbarkeit intensiv geprüft wurde oder die Existenz der Zielgruppe ein zentraler Anlass für die Gründung war.

So verweist ein Unternehmen drauf, dass rund die Hälfte der aktuellen Mitarbeitenden (sowohl mit als auch ohne Behinderung) bei den Gründerinnen und Gründern des Inklusionsbetriebs bereits beschäftigt war und in die neue Firma übernommen wurden. Zwei weitere Betriebe skizzieren ihre Gründung im Kern als Entstehung neuartiger Beschäftigungsangebote mit diversen, rekrutierungsförderlichen Alleinstellungsmerkmalen (z. B. erster Inklusionsbetrieb für junge Männern mit körperlicher Behinderung oder erster Betrieb mit leicht erlernbaren Tätigkeiten in einer städtischen Region mit wenig Mobilitätsanfordernis).

In diversen Fällen spielen die zudem die Einbindung in Trägerstrukturen (z. B. WfbM oder Akteure der Wohlfahrtspflege) oder die feste Kooperation mit externen Akteuren (z. B. Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation oder Förderschulen, teils als Gesellschafter) eine wichtige Rolle.⁶⁹

Insbesondere neugegründete Betriebe weisen zudem auf ihre Strategie hin, möglichst viele für die Zielgruppenanerkennung infrage kommende Personen zu erproben. Möglich wurde dies durch eine breite gestreute Vermittlungsansprache an verschiedene Institutionen, etwa die Jobcenter, die Agenturen für Arbeit, den IFD, Umschulungs- oder Rehabilitationsträger. Die anfangs intensive Personalsuche und -erprobung ermöglichte es diesen Betrieben, mehrere leistungsbedingte Entlassungen während der Probezeit mit schnellen Nachbesetzungen zu kompensieren. Auch die Integrationsämter und die Förderung von Inklusionsbetrieben sind von unmittelbarer Relevanz für die Gewinnung von Personal. In einer Fallstudie wird etwa auf die positive Wirkung einer

⁶⁸ Die Inklusionsbetriebe schildern die Rolle der zuständigen Stellen als überwiegend konstruktiv. Allerdings gibt es Anzeichen, dass manche Ämter einen breiteren Ermessensspielraum nutzen als andere, insbesondere wenn es um die Anerkennung des besonderen Aufwandes ging.

⁶⁹ Inklusionsbetriebe, die diese Merkmale nicht aufweisen, gehen die tradierten Wege der Fachkräftegewinnung: Stellenausschreibungen sowie regelmäßige Kontakte mit dem IFD, den Agenturen für Arbeit und den Jobcentern. In ihren Schilderungen lassen sie aber keinen signifikanten Mangel an Rekrutierungsressourcen erkennen.

vom Integrationsamt mitfinanzierten Werbekampagne hingewiesen. Wiederkehrend ist in den Fallstudien hingegen, dass die Betriebe ihre Personalrekrutierung an den jeweiligen Vorgaben und Richtlinien der Integrationsämter ausrichten, aufgrund der landesspezifischen Förderung aber in unterschiedlichen Zusammenhängen.

In einem Fall drehen sich Ausführungen um die Entscheidung des Integrationsamtes, dass neues Zielgruppenpersonal einen Werkstattthintergrund haben muss (Übergang oder zumindest Vermeidung). Dies münde einerseits in einem zähen und kreativen Prozess um die Anerkennung von neuen Mitarbeitenden als besonders betroffene Schwerbehinderte. Mit der durch das Teilhabechancengesetz möglichen Förderung von Langzeitarbeitslosen mit Schwerbehinderung könne dieses Problem aber umgangen und der Personalbedarf weitgehend abgedeckt werden. Die Netzwerkpartner in Sachen Personalvermittlung (Agentur, Jobcenter, IFD) würden sich inzwischen sogar initiativ mit entsprechenden Personalvorschlägen beim Inklusionsbetrieb melden.

Ein anderer Inklusionsbetrieb würde gerne mehr Mitarbeitende der Zielgruppe einstellen. Lokal und regional ist dieser Bedarf aber nicht zu decken. Die überregionale Personalanwerbung findet aber keine Billigung des zuständigen Integrationsamtes (da es seine Fördermittel nicht überregional streuen will, sofern nicht alle in der Herkunftsregion vorhandenen Unterstützungsangebote erkennbar ausgereizt sind). Dadurch liegt der Hauptfokus der personellen Expansion v. a. auf der Einstellung von Personen, die über die §§ 16e und 16i des SGB II (Teilhabechancengesetz) gefördert werden.

Mehrere Inklusionsbetriebe nehmen das Teilhabegesetz zum förderpolitischen Anlass, ihrem Geschäftsmodell weitere Beschäftigungsbereiche hinzuzufügen. Erwähnenswert ist in diesem Kontext, dass es sich kaum auf die betriebliche Ausrichtung der Personalrekrutierung auszuwirken scheint, wenn ein Integrationsamt verschiedene Gruppen von Zielgruppen-Beschäftigten mit unterschiedlichen Sätzen fördert. Mehrere Inklusionsbetriebe geben an, dass die Suche nach förderbarem Zielgruppenpersonal bereits herausfordernd genug ist, sodass sie kaum auf besonders hohe Fördersätze achten. Wichtiger sei, ob die potentiellen Mitarbeitenden zum Betrieb passen und bestimmte Merkmale mitbringen, etwa Arbeitsmotivation. Die Inklusionsbetriebe, die um das Teilhabechancengesetz wissen, führen darüber hinaus aus, dass die Fördersätze des Integrationsamtes hiermit nicht konkurrieren können. Aus finanziellen Gesichtspunkten sei die Suche nach langzeitarbeitslosen Schwerbehinderten lukrativer als nach bestimmten Subgruppen innerhalb der Zielgruppe.

2.3.6 Nachhaltigkeit der Arbeits- und Ausbildungsplatzbesetzung

Inklusionsbetriebe zeichnen sich durch heterogen zusammengesetzte Belegschaften aus. Fachkompetenz und individuelle Leistungseinschränkungen, wie sie im Kontext von gesundheitlichen Beeinträchtigungen entstehen können, sind auf der Ebene der gesamten Belegschaften sowie bei einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auszutarieren. Das Ziel einer nachhaltigen Besetzung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen in den Inklusionsbetrieben ist unter diesem Gesichtspunkt auch ein Ausdruck dafür, wie das gelingt.

In den Fallstudien schätzten die Verantwortlichen die Fluktuationsbereitschaft der Mitarbeitenden ohne Schwerbehinderung größer ein als die von Mitarbeitenden der Zielgruppe. Gefragt nach Gründen der Personalstabilität unter den Mitarbeitenden der Zielgruppe lautet eine Argumentation sinngemäß, dass Nachhaltigkeit in Inklusionsbetrieben nicht erst durch die Beschäftigung, sondern bereits vor Beschäftigungsbeginn angelegt wird. So sei der konzeptionelle Abgleich von Zielgruppenpersonal und Geschäftsfeld fester Bestandteil bei der Personalrekrutierung und entfalte bereits bei der Auswahl eines geeigneten Geschäftsfeldes eine präjudizierende Wirkung.

Zudem handelt es sich bei den Arbeitsplätzen zumeist um leicht erlernbare Tätigkeiten für Quereinsteiger. Die Betriebe legen deshalb ihr größeres Augenmerk auf Faktoren wie Motivation und Identifikation mit dem Betrieb, da Stellen bei ggf. gesundheitlichen Bedarfen leichter neu zugeschnitten, gesundheitsförderndes Equipment gefördert oder Leistungsmängel durch Kollegen kompensiert werden können.⁷⁰

Die befragten Mitarbeitenden der Zielgruppe verweisen in diesem Zusammenhang wiederum auf den Statusgewinn, nun in einem „richtigen Betrieb“ zu arbeiten, mit Kunden, Aufträgen und meist besserer Vergütung. Gerade in den Interviews mit Mitarbeitenden ist das überdurchschnittliche soziale Arbeitgeber- und Kollegenverhalten ein stets wiederkehrendes Bindungs- und Leistungsmotiv. Selbst Aussichten auf mögliche, höhere Vergütungen in anderen Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes, greifen diese starke Bindung der Zielgruppe an ihren Inklusionsbetrieb i. d. R. nicht an. Das Betriebsklima oder das Miteinander in den Teams, der Leitungs- bzw. Anleitungsstil der Vorgesetzten können aber auch Anlass für Unzufriedenheit sein. Insbesondere das Leitungs- und Anleitungspersonal steht in dem auszubalancierenden sozialen und fachlichen Kompetenzgefüge vor Herausforderungen.

2.3.7 Branchen

Die besuchten Inklusionsbetriebe sind in verschiedenen Branchen bzw. wirtschaftlichen Handlungsfeldern aktiv. Insbesondere die Bereiche Gala-Bau, Gastronomie, Reinigung und Handel sind stärker vertreten. Aber auch Industriebetriebe mit speziellen Fertigungen oder personenbezogenen Dienstleistungen zählen dazu. Die Branchenkonstellationen der Fallstudienbetriebe lassen sich nach vier verschiedenen Mustern ordnen:

- Betriebe mit klar abgesteckten Arbeitsauftrag für nur einen Auftraggeber;
- Betriebe mit eindimensionaler Branchenzugehörigkeit, aber Produkten oder Dienstleistungen für mehrere Auftraggeber;
- Betriebe mit mehreren autonomen Geschäftseinheiten in verschiedenen Branchen unter dem Dach eines Inklusionsbetriebes;
- Betriebe mit diversifiziertem Leistungsangebot.

Das breite Branchenspektrum der Inklusionsbetriebe repräsentiert einerseits die traditionellen Handlungsfelder der beruflichen Teilhabe von Menschen mit Behinderung. Die Fallstudien zeigen aber auch, dass der Ansatz inzwischen auch in der modernen, industriellen Fertigung, den unternehmensbezogenen Dienstleistungen und hoch spezialisierten, personenbezogenen Dienstleistungen erfolgreich umsetzbar ist. Die weitere Implementierung des Ansatzes der Inklusionsbetriebe kann damit auf zwei gleichermaßen erfolgreichen Wegen erfolgen: die weitere Konzentration auf traditionelle Branchen für die berufliche Teilhabe als auch über die Entwicklung von Businessideen in neuen, noch nicht erschlossenen Branchen. Allgemeine Branchenentwicklungen haben dabei Einfluss auf die Tragfähigkeit von Inklusionsbetrieben. In einer schrumpfenden oder umkämpften Branche braucht es eine besondere Geschäftsidee, um darin einen Inklusionsbetrieb zu etablieren (was für jedes andere Unternehmen natürlich genauso gilt).

⁷⁰ Darüber hinaus gehende, zielgruppenspezifische Konzepte zur Gesundheitsförderung sind in den Fallstudien nicht erkennbar. Größere Inklusionsbetriebe verfügen zwar über ein betriebliches Gesundheitsmanagement, dieses ist aber i. d. R. nicht inklusions- bzw. zielgruppenspezifisch. Gleichwohl zeigten sich die Inklusionsbetriebe aus den Fallstudien durchweg interessiert an möglichen Formen zielgruppenspezifischer Gesundheitsförderung.

2.3.8 Chancen aus der Kooperation mit anderen Betrieben

Aus den Fallstudien lassen sich keine speziellen Anforderungen oder Entwicklungsbedarfe an die Kooperation mit anderen Unternehmen oder Erfolgsfaktoren aus der Kooperation für Inklusionsbetriebe ableiten. Wie relevant die Kooperation mit anderen Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes ist, hängt primär von der Stellung der Inklusionsbetriebe innerhalb von Wertschöpfungsketten ab.

Bei Betrieben, deren Produkte und Dienstleistungen sich direkt an private Endverbraucher richten, ist das Thema nachrangig. Für andere Betriebe, deren Geschäftsmodell sich um die Akquise einzelner, kurz- bis mittelfristiger Aufträge dreht, haben Kooperationen zumindest keine langfristige Bedeutung. Sonderfälle sind in diesem Kontext z. B. CAP-Märkte, deren Umsetzung stark von Zulieferern und Konzeptträgern mitbestimmt wird.

Inklusionsbetriebe, die fest bzw. vertraglich in Wertschöpfungsketten (z. B. als Zulieferer oder produktionsbegleitender Dienstleister) eingebunden sind, haben Fragen der Kooperation hingegen eine grundlegende bis existentielle Bedeutung. Diese enge Kooperation impliziert für die Inklusionsbetriebe Chancen (insbesondere Planungssicherheit) aber auch Risiken (insbesondere Abhängigkeit).

Hochgradig prägend sind Kooperationen auch dort, wo andere (betriebliche) Akteure des allgemeinen Arbeitsmarktes als Ideengeber oder Initiatoren für neue Inklusionsbetriebe bzw. neue Geschäftsfelder von Inklusionsbetrieben auftreten. Zentrale Impulse für eine solche Kooperation können z. B. dadurch entstehen, dass entweder eine ursprünglich eigene Dienstleistung bzw. Produktion ausgelagert werden soll oder bei der Suche nach einem Dienstleister bzw. Zulieferer die Wahl auf einen (noch zu gründenden) Inklusionsbetrieb fällt. Inwieweit ein Inklusionsbetrieb in dieser Konstellation die Rolle eines rechtlich und wirtschaftlich selbstständigen Akteurs einnimmt, entscheidet sich am Einzelfall.

2.3.9 Besonderheiten von unselbstständigen Abteilungen und Betrieben

Inklusionsbetriebe können die Form von rechtlich und wirtschaftlich selbstständigen Inklusionsunternehmen oder rechtlich unselbstständigen Inklusionsbetrieben und -abteilungen annehmen. Die BIH ist in ihren Empfehlungen zur Förderung von Inklusionsbetrieben unter Punkt 6 auf die Besonderheiten der Förderung von rechtlich unselbstständigen Betrieben und Abteilungen eingegangen (BIH 2018a: 9f.).

Im Rahmen der Fallstudie wurden insgesamt sechs unselbstständige Inklusionsbetriebe besucht, darunter vier Abteilungen und zwei Betriebe. Keineswegs ist aus den Strukturen ihrer Geschäftsprozesse, den Standorten oder den Beziehungen zum Haupt-Unternehmen eindeutig, warum sie wahlweise als Abteilung oder als Betrieb bezeichnet werden. Eines der Integrationsämter führt im Interview hierzu auch an, dass die Unterscheidung zwischen Betrieb und Abteilung für die Förderung unerheblich und eine Differenzierung nicht erforderlich sei.

Die Leistungen, die von den Abteilungen oder Betrieben erbracht werden, stehen in drei verschiedenen Beziehungen zu den Leistungen des Hauptunternehmens:⁷¹

⁷¹ Die Zurechnung der sechs Abteilungen und Betriebe zu diesen Leistungen war aber nicht immer trennscharf, da sie teils in mehreren Geschäftsfeldern parallel aktiv sind.

- Unternehmensinterne Zulieferung: z. B. übernimmt eine Abteilung/ein Betrieb die Küche oder die Gebäudereinigung für das Unternehmen;
- Erbringung neuartiger Produkte oder Dienstleistungen für externe Kunden: z. B. wird von einem eigenständigen Hotel das Gasthaus als Inklusionsbetrieb geführt.
- Gleichartige Erbringung von Leistungen: z. B. ist eine Abteilung genauso wie das Hauptunternehmen in der Gebäudereinigung aktiv.

Unter Bezugnahme auf drei Stellen in den Empfehlungen der BIH lassen sich bestimmte Merkmale der untersuchten Betriebe und Abteilungen näher beleuchten.

Erstens gilt auch für Abteilungen und unselbstständige Betriebe, dass der Anteil der Zielgruppenbeschäftigten mindestens 30 Prozent betragen muss. In einer Inklusionsabteilung wird die Quote aber klar unterschritten. Ob die Gesamtunternehmen die gesetzliche vorgegebene Beschäftigungspflicht gemäß § 154 SGB IX erfüllt, ist nicht bekannt.

In einem anderen Fall verläuft die Zuordnung der Mitarbeitenden ohne Schwerbehinderung zur Abteilung sehr fluide. So werden einerseits alle schwerbehinderten Beschäftigten des Hauptbetriebes (nach entsprechender Anerkennung als besonders betroffen) der Abteilung zugerechnet sowie andererseits die Kollegen, die mit denselben Dienstleistungsaufträgen wie das Zielgruppen-Personal beschäftigt sind. Je nach Teamzusammensetzung, Aufgabenverteilung oder bei Neubeginn oder Beendigung des Arbeitsverhältnisses eines Zielgruppen-Beschäftigten werden die Kolleginnen und Kollegen ohne Schwerbehinderung flexibel entweder der Abteilung oder dem Hauptbetrieb zugerechnet. Formal ist damit die Quote erfüllt – faktisch geschieht dies durch eine ad hoc-Einbeziehung oder Herausrechnung der Beschäftigten ohne Behinderung.

Die Freiheit der Unternehmen, Personal einer Inklusionsabteilung zuzurechnen, zeigt sich auch in einer anderen Fallstudie. Hier ist die Abteilung im gleichen Dienstleistungssektor wie das Hauptunternehmen tätig. In einem kleinen Nebengeschäftsfeld handelt das Unternehmen auch mit Produkten für den privaten oder gewerblichen Gebrauch. Obgleich beide Bereiche personell deutlich getrennt sind, schlägt das Unternehmen einen Beschäftigten aus dem Handelssegment der Abteilung und somit der Zielgruppe zu. Hiermit kann auch für diese Person eine Förderung beantragt werden, obgleich im abgegrenzten Handelssegment die Voraussetzungen für eine Förderung (Quote) nicht gegeben sind und die Person faktisch nicht in der Abteilung arbeitet.

Zweitens heißt es in den Empfehlungen, dass Abteilungen und unselbstständige Betriebe eine eigene Aufgaben-, Organisation- und Leitungsstruktur aufweisen müssen. Ob die Fallstudien immer eine „eigene“ Aufgabenstruktur haben, hängt davon ab, wie weit man dies auslegt. Zweifellos haben alle Abteilungen und Betriebe Aufgaben. In einem ersten Fall sind es jedoch genau die gleichen Aufgaben wie die des Hauptunternehmens. Das Unternehmen ist im gleichen Dienstleistungssektor wie die Abteilung aktiv. Unterschiede bestehen darin, welche Aufträge der Abteilung und welche dem Unternehmen zugeordnet sind. In einem zweiten Fall gibt es zwischen den Aufgaben des Unternehmens und denen der Abteilung eine große Schnittmenge – die Abteilung ist lediglich auf den Auftrag eines Großkunden spezialisiert, während im restlichen Unternehmen vergleichbare Leistungen auch für viele andere Kunden erbracht werden.

Unbestimmt ist auch, inwieweit alle Abteilungen und Betriebe eine eigene Organisationsstruktur haben. In einem sozialwissenschaftlich-theoretischen Sinn gilt dies immer und vielleicht haben auch alle Integrationsämter eine Strukturbeschreibung vorliegen. Aber von Strukturen in dem Sinn, dass etwas faktisch ersichtlich Abgegrenztes vorliegt, kann nicht in jedem Fall gesprochen werden. In einem Fall hat ein großes Unternehmen eine GmbH gegründet, die auf mehrere Dienstleistungen nur für dieses Unternehmen spezialisiert ist. Eine Untereinheit dieser GmbH ist eine Abteilung. In

welchen Bereichen die Abteilung tätig ist, folgt jedoch weniger einer Organisationsstruktur. Vielmehr werden Bereiche, in denen auch Personen der Zielgruppe beschäftigt werden, der Abteilung zugeschlagen. Dass eine auf dem Papier vielleicht jederzeit nachvollziehbare aber dadurch doch sehr fluide Organisationsstruktur nicht immer faktisch abgrenzbar ist, zeigt sich auch darin, dass sie im Bewusstsein der Beschäftigten keine Entsprechung findet. Teils wissen die Mitarbeitenden nicht um ihre Zugehörigkeit zur Inklusionsabteilung, teils kennen sie sich auch untereinander nicht, weil sie anderen Tätigkeiten in anderen Bereichen nachgehen.

Drittens können nach Empfehlungen der BIH Abteilungen und Betriebe nur von Wirtschaftsunternehmen oder öffentlichen Arbeitgebern werden, unter bestimmten Bedingungen aber auch von gemeinnützigen Organisationen. Zu diesen besonderen Bedingungen heißt es, dass der unselbstständige Inklusionsbetrieb oder die Abteilung ausschließlich erwerbswirtschaftlich und als Marktteilnehmer tätig werden soll bzw. tätig ist. Unter den Fallstudien ist jedoch auch ein Verein, der einen unselbstständigen Inklusionsbetrieb führt, welcher nicht „ausschließlich“ erwerbswirtschaftlich zu agieren scheint. Er erbringt auch Leistungen für den Verein. Eine Abgrenzung ist nicht eindeutig, denn theoretisch könnten diese Leistungen auch von einem externen Dienstleister erbracht werden. In dem Sinn ist der Betrieb wie jeder Erbringer einer Leistung „irgendwie“ auch Marktteilnehmer.

Neben diesem praxisbezogenen Abgleich der Empfehlungen ergeben die Fallstudien aber auch, dass zumindest einige der unselbstständigen Inklusionsbetriebe Beschäftigung ermöglichen. So legen einige Geschäftsführungen in den Interviews plausibel dar, dass die Beschäftigung von Personen der Zielgruppe nur über die Förderung als Inklusionsbetrieb möglich ist. In einer der Fallstudien wird jedoch selbst von der Geschäftsführung bestätigt, dass die Beschäftigung im Unternehmen auch dann stattgefunden hätte, wenn die Abteilung nicht als Inklusionsabteilung anerkannt und gefördert worden wäre.

Vertiefende Interviews mit den Integrationsämtern zu unselbstständigen Inklusionsbetrieben

Nach Abschluss der Fallstudien wurden die Zwischenergebnisse aus dem Praxisabgleich mit den Integrationsämtern besprochen. Dabei ging es u. a. um die Fragen, inwieweit die Integrationsämter unselbstständige Inklusionsbetriebe fördern, die Empfehlungen in den angeführten Punkten selbst auslegen oder ob ihnen die Bandbreite der Förderpraxis bekannt ist.

Unter den Integrationsämtern gibt es unterschiedliche Ansichten dazu, wie sich die Anzahl der geförderten unselbstständigen Inklusionsbetriebe zukünftig entwickeln sollte. Manche identifizieren ein quantitatives Ausbaupotential, z. B. im Bereich öffentlicher Arbeitgeber oder bei großen privatwirtschaftlichen Unternehmen. Andere sehen in ihrem Bestand keinen Entwicklungsbedarf oder verwiesen bei potentiell infrage kommenden Anfragen die Interessenten bewusst eher an die Einzelplatzförderung. Die jeweils ausgemachten Entwicklungsperspektiven hängen auch damit zusammen, inwieweit unselbstständige Inklusionsbetriebe als Mittel der Wahl für inklusive Beschäftigung eingestuft werden.

Über die Interviews mit den Integrationsämtern lässt sich zudem feststellen, dass die Förderempfehlungen der BIH von den Ländern zwar i. a. R. angewendet, aber unterschiedlich ausgelegt bzw. interpretiert werden. Konkret handelt es sich dabei um eine Vielzahl an gemeinsamen, aber auch unterschiedlichen Lesarten in Bezug auf mehrere Punkte (nicht alle Integrationsämter haben zu jedem Punkt eine dezidierte Handhabung für sich festgelegt):

- Bedingungen, unter denen die Förderung von unselbstständigen Inklusionsbetrieben, deren Geschäftsmodell ausschließlich oder teilweise ein sogenanntes „Insichgeschäft“ darstellt, möglich ist (z. B. in einem Land nur dann, wenn der Träger keine gGmbH ist);
- Bedingungen, unter denen sogenannten „virtuellen“ Abteilungen (d. h. die Mitarbeitenden der Zielgruppe haben keine unmittelbare Arbeitsbeziehung zueinander) gefördert werden können (in einem Land z. B. die Vorgabe für Träger wie WfbM, dass die Arbeiten im Inklusionsbetrieb keine Hilfstätigkeiten, sondern anspruchsvollere Aufgaben sein sollen);
- Einschätzungen dazu, ob eine Abteilung mehrere, klar voneinander abgrenzbare Aufgabenfelder haben kann oder jedes Aufgabenfeld einer eigenen Abteilung entsprechen sollte;
- Anforderungen an das Hauptunternehmen, um gegenüber dem Integrationsamt eine eigene Aufgaben-, Personal- und Leitungsstruktur des Betriebs/der Abteilung nachzuweisen (ob z. B. ein Organigramm mit einem klaren Ansprechpartner für die Abteilung ausreicht);
- Umfang, zu dem die Gründung von unselbstständigen Inklusionsbetrieben durch gemeinnützige Organisationen möglich ist (und ob diese Konstellation eine Ausnahme bleiben soll oder ob diese Ausnahme auch der quantitative Regelfall sein kann);
- Umfang der neuen Arbeitsplätze für Mitarbeitende der Zielgruppe, die bei Gründung entstehen müssen (typisch ist die Vorgabe von mindestens drei Plätzen, diese Vorgabe gilt aber nicht in allen Ländern);
- Möglichkeit und Voraussetzungen dafür, dass Mitarbeitende des Hauptunternehmens (z. B. geringfügig Beschäftigte oder Personen, die erst nach Anstellung einen Zielgruppenstatus erwerben), in den unselbstständigen Inklusionsbetrieb wechseln und dann als Mitarbeitende der Zielgruppe gefördert werden können.

Aus Sicht der Integrationsämter sind die feststellbaren Gemeinsamkeiten und Unterschiede eher Ausdruck eines erforderlichen landesspezifischen Spielraums bei der Förderung von Inklusionsbetrieben. Es bestehe kein deshalb Handlungsbedarf, die Auslegungen der Empfehlungen zu verengen oder zu vereinheitlichen.

2.3.10 Gründung von Inklusionsbetrieben

In den Fallstudien wurden auch die Gründungsgeschichten der Inklusionsbetriebe untersucht. Diese waren überaus vielfältig und deuteten an, wie unterschiedlich die Verantwortlichen mit zentralen Merkmalen, die für den Markteintritt relevant sind, umgingen: Die Markt- bzw. Bedarfssituation, eigene Kompetenzen und Ressourcen, Fachkräftepotenzial und Vorhandensein der Zielgruppe, die Einbettung in lokale und regionale Wirtschafts- und Förderstrukturen und nicht zuletzt, welchen Stellenwert die Förderung für die Gründung und Implementierung des Inklusionsbetriebes einnimmt. Die primären Impulse für die Gründung der Fallstudienbetriebe waren (rückblickend) z. B.

- die Identifizierung von Marktlücken bzw. eines Bedarfes am Markt, den der geplante Inklusionsbetrieb schließen bzw. bedienen sollte/wollte,
- der Wunsch, praktizierte Ansätze zur Förderung von Menschen mit Förderbedarf (z. B. benachteiligten Jugendlichen oder Langzeitarbeitslosen) weiterzuentwickeln und stärker auf die berufliche Teilhabe von Menschen mit Schwerbehinderung auszurichten oder
- die strategische Entscheidung von Trägern oder anderen Akteuren, einen Inklusionsbetrieb zu gründen bzw. „mit dabei sein zu wollen“.

In den Fallstudien war absehbar, dass die einzelnen Gründungsgeschichten über solche ersten Impulse hinaus durch weitere Motive, Rahmenbedingungen und Faktoren beeinflusst worden waren. Allerdings lagen die Gründungen der meisten Betriebe oft mehrere Jahre oder Jahrzehnte zurück, so dass viele Informationen (aus der Erinnerung heraus) nur lückenhaft oder die für die Gründung

verantwortlichen Personen selbst nicht mehr erreichbar waren. Mit Blick auf den eigentlichen Gründungszeitpunkt fehlten somit oft belastbare Angaben zu den Ausgangs- und Motivlagen, zu den Kompetenzen und Kenntnissen der verantwortlichen Personen sowie zu Hindernissen bzw. Erschwernissen und zu deren Bewältigung, ggf. durch externen Sachverstand und Ressourcen. Aus diesem Grund wurden zwölf weitere, „aktuelle“ Gründungsprozesse qualitativ beleuchtet. Interviewt wurden dafür Akteure, die in das Gründungsvorhaben zentral involviert sind bzw. waren.⁷²

Gründungsarten

In der Querschau lassen sich diese vertiefend betrachteten Gründungen in drei Arten unterteilen: Neugründungen, Umwandlungen und Auswechslungen. Bei den „Neugründungen“ sind „neue“ Unternehmen im Sinne neuer Marktteilnahmen entstanden. Das meint z. B., dass Produkte oder Dienstleistungen, die ein Träger oder ein Unternehmen vorher extern eingekauft hatte, nun durch einen neugegründeten Inklusionsbetrieb selbst erbringt (Insourcing) und ggf. auch auf dem freien Markt anbietet. Ein anderes Beispiel ist ein Inklusionsbetrieb, der bestimmte Aufgaben, die vorher bereits unter dem Dach des Trägers/des Unternehmens erbracht wurden, nun in den eigens dafür gegründeten Inklusionsbetrieb ausgegliedert und ggf. auch an Dritte verkauft werden (sollen).

Bei der zweiten Gründungsart der „Umwandlung“ führen bereits bestehende Unternehmen mit mehrjähriger betrieblicher Praxis ihr Geschäftsmodell im Kern fort (ggf. inhaltlich und personell leicht modifiziert), allerdings von nun an unter dem offiziellen Status „Inklusionsbetrieb“.

Die dritte Gründungsart umfasst solche Konstellationen, in denen existierende Unternehmen bzw. ihre Geschäftsideen, Produkte, Standorte, Belegschaften etc. durch einen neuen Träger/Gesellschafter (zum Teil) übernommen und als Inklusionsbetrieb fortgeführt werden. Der Marktvorgänger wurde sozusagen durch einen Inklusionsbetrieb ausgetauscht.

Gründungsmotive

Die vertiefenden Gründerinterviews bestätigen darüber hinaus den Eindruck aus den Fallstudien, dass es nicht ausreichend ist, von dem „einen“ Gründungsmotiv zu sprechen. Stattdessen lässt sich für jeden Fall ein komplexes Zusammenwirken verschiedener Faktoren herausarbeiten, das in der Gründung des jeweiligen Inklusionsbetriebs mündete.

Jede Gründung wurde zum einen im Hinblick auf eine erwerbswirtschaftliche Zielsetzung konzipiert, heißt die wirtschaftlichen Erträge sollen (unter Einbezug der Förderung) die anfallenden Kosten mindestens decken. Zum anderen verpflichten sich alle Gründerinnen und Gründer der Maxime, wesentlich zur Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsmarkt beizutragen. Allerdings ist dieser Punkt unterschiedlich untersetzt.

Manche Gründerinnen und Gründer sehen hierbei im Inklusionsbetrieb v. a. eine Möglichkeit, ihr sozialpolitisches Geschäftsfeld zu diversifizieren, da sie bereits (auch) mit bzw. für Personen der Zielgruppe in anderen Zusammenhängen arbeiten. In einem anderen Fall steht hinter der Gründung das Engagement von einzelnen Personen, die die Idee und den Ansatz von Inklusionsbetrieben verfolgen, um Menschen mit Behinderung (die z. B. in WfbM arbeiten) eine Perspektive auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu bieten. Ein weiteres Motiv lautet, dass die großteilige Beschäftigung von Menschen mit Schwerbehinderung ein Verkaufsargument sein soll, d. h. eine Marketingmöglichkeit

⁷² Die Gründungen sind „aktuell“, d. h., sie fanden 2019 oder später statt oder die Aufnahme der betrieblichen Aktivitäten stand (zum Zeitpunkt der Berichtslegung) noch bevor, Förderzusagen wurden jedoch schon erteilt.

verbunden mit der Erkenntnis, dass bestimmte Arbeitsprozesse auch durch Mitarbeitende der Zielgruppe gut leistbar sind. Nicht zuletzt spielen förderpolitische Motive eine Rolle, z. B. der Zugang zu investiven Mitteln. Hinzukommen (steuer-)rechtliche oder tarifvertragliche Gestaltungsoptionen für Inklusionsbetriebe.

Nicht für jeden Gründungsfall treffen all diese Motive gleichermaßen (stark) zu. Gemein haben die Fälle aber, dass verschiedene Gründe und günstige Konstellationen zusammenkommen mussten, damit ein ernsthaftes Gründungsprojekt entstehen konnte. Wirtschaftlich denkende Akteure, die um das Modell Inklusionsbetrieb wussten, waren in der Lage, die sich ihnen bietende Gelegenheiten mit dem Ansatz des Inklusionsbetriebs zu verknüpfen.

Dabei stand entweder der Wunsch, einen Inklusionsbetrieb zu führen, fest und es galt „nur“ noch, eine geeignete Geschäftsidee zu finden und den Zugang zu Mitarbeitenden der Zielgruppe zu konzipieren. Oder die verantwortlichen Personen waren bereits mit einer Geschäftsidee aktiv bzw. hatten sich diese festgelegt und gelangten zu der Einschätzung, dass ein Inklusionsbetrieb hinreichend Umsetzungsvorteile gegenüber anderen Modellen bringen würde. Genauso waren unter den Gründungen solche Fälle, in denen der Zugang zu (potenziellen) Mitarbeitenden der Zielgruppe als hinreichend wahrscheinlich galt, davon ausgehend der Entscheid für den Ansatz des Inklusionsbetriebes fiel und dann die dazu passende Geschäftsidee festgelegt wurde. Diese zeitlich (neben- oder nacheinander) angeordneten Verknüpfungs- und Abwägungsprozesse haben die interviewten Gründerinnen und Gründer durchlaufen, mit jeweils unterschiedlich gewichteten Motivlagen in verschiedenen Branchen- und Geschäftszusammenhängen.

Aus Sicht der Evaluation spricht dies dafür, dass der Ansatz der Inklusionsbetriebe einerseits ein relativ einheitliches Regelungsregime vorgibt (Mindestbeschäftigungsquote, Zielgruppendefinitionen, finanzielle Fördersätze, Anforderungen an die Gestaltung von Arbeitsprozessen etc.). Andererseits lässt dieser Rahmen den potenziellen Gründerinnen und Gründern offensichtlich ausreichend Freiraum, um ihre spezifischen Geschäftsideen und Parameter zu gestalten (wie viele Personen der Zielgruppe sollen beschäftigt werden, welche Schwerbehinderungen kommen infrage, in welcher Branche und mit welcher Umsatzplanung etc.).

Gründungskompetenzen und Erschwernisse bei der Umsetzung

Gegenstand der Interviews mit den Gründerinnen und Gründern war darüber hinaus, worin die zentrale Umsetzungsproblematik, welche Kompetenzen im Gründungsprozess (wie umfangreich) bereits selbst zur Verfügung standen und welche Kompetenzen von „außen“ noch unterstützend hinzukommen (mussten), z. B. durch das zuständige Integrationsamt, Beratungsunternehmen, Fachberaterinnen und -berater oder andere Inklusionsbetriebe, um das Vorhaben erfolgreich abzuschließen bzw. um die Erschwernisse oder Hindernisse auszuräumen. Als Raster diente dabei ein Modell aus drei verschiedenen Kompetenzbereichen:

- Fach- und Branchenkompetenz meint die (wissens- oder erfahrungsbasierte) Fähigkeit des (potenziellen) Gründers, das Produkt bzw. die Dienstleistung des Inklusionsbetriebes betriebswirtschaftlich tragfähig im Marktgeschehen zu verorten.
- Inklusionskompetenz meint die (wissens- oder erfahrungsbasierte) Fähigkeit des (potenziellen) Gründers, Mitarbeitende der Zielgruppe sowie das leitende Personal produktiv im Inklusionsbetrieb einzusetzen.
- Modellkompetenz meint die (wissens- oder erfahrungsbasierte) Fähigkeit des (potenziellen) Gründers, die spezifischen Vorgaben und Regelungen für Inklusionsbetriebe angemessen in das Gründungsvorhaben zu integrieren.

Ausgehend von dieser vergleichend-angelegten Systematisierung wurden folgende Ergebnisse abgeleitet:⁷³

- Gründungsprozesse ließen sich auch dann erfolgreich initiieren, als nicht in allen, sondern nur in einem der Kompetenzfelder (Fach/Branchen, Inklusion, Modell) fundierte Kenntnisse vorliegen. Fehlende oder mangelnde Kompetenzen ließen sich im Sinne einer „Lernkurve“ aneignen bzw. kompensieren. Stärker zu beobachten waren dabei anfängliche Mängel in der Fach- und Branchenkompetenz.
- Gründungen, die überwiegend auf Fach- und Branchenkompetenz fußten, starteten mit einer relativ großen Ungewissheit über die Leistungsfähigkeit der Zielgruppe. D. h. allerdings nicht, dass die verantwortlichen Personen unvorbereitet in das Vorhaben gingen. Stattdessen bereiten sie sich intensiv auf (mögliche) betriebliche Problemstellungen durch die Beschäftigung von Mitarbeitenden der Zielgruppe vor (z. B. durch ein gestuftes Hochfahren der Produktion, großzügig geplante Vertretungspläne und ggf. zur Verfügung stehende Personalkapazitäten von außerhalb). Als hilfreich wurden hier z. B. Kontakte zu anderen Inklusionsbetrieben (aus der gleichen Branche).
- Gründungen können auch ohne eigene Fach- und Branchenkompetenzen gelingen. Das gilt aber am stärksten für die „klassischen“ Branchen), in denen Inklusionsbetriebe bereits tätig sind (z. B. GaLa; Gastronomie, CAP-Märkte). Die Gründer, die in diese ihnen noch unbekannten Branchen einsteigen wollen, konnten zum einen auf dem ausgeprägten Vorwissen der Integrationsämter, Beratungsunternehmen aus bereits durchgeführten Gründungen aufbauen. Zum anderen erfolgte der Zukauf personeller Expertise und Erfahrungsträger (als Geschäfts- oder Anleitungen).
- Je innovativer bzw. untypischer eine Idee ist, desto intensiver und aufwändiger müssen die Geschäftsidee sowie die eigene Fach- und Branchenkompetenz den Fördermittelgebern (inkl. den unterstützenden Beratungseinrichtungen) dargelegt werden.
- Integrationsämter haben bei der Förderung ein hohes Sicherheitsbedürfnis. Ohne einen finanzstarken Träger im Hintergrund hat der Gründer einen hohen Zusatzaufwand, um dieses Bedürfnis zu befriedigen. Allerdings kann die durch einen Träger antizipierte Sicherheit dazu führen, dass Mängel in der Geschäftskonzeption überlagert werden.

⁷³ Dabei ist zu berücksichtigen, dass die interviewten Gründerinnen und Gründer ausschließlich Auskunft zu ihren „erfolgreich“ verlaufenen Gründungen geben konnten, d. h. es wurden keine Personen interviewt, die ihr Vorhaben aufgegeben hatten oder vom Integrationsamt als nicht förderfähig eingestuft wurden.

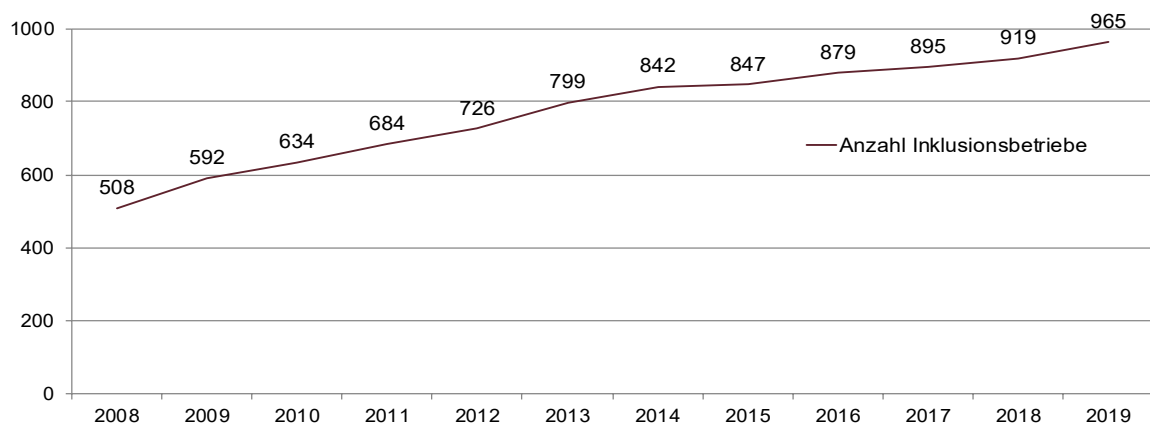
2.4 Die Förderung der Inklusionsbetriebe

2.4.1 Entwicklung der Fallzahlen und des Fördervolumens

Zahl der Inklusionsbetriebe und ihrer Beschäftigten

Seit Verankerung des Ansatzes der Inklusionsbetriebe im SGB IX (2001) ist ihre Zahl kontinuierlich angewachsen. Wurden im Jahr der ersten Bestandsaufnahme ca. 140 Betriebe gefördert, lag die Zahl sechs Jahre später bereits bei über 500.⁷⁴ Zwischen 2008 bis heute hat sich die Zahl kontinuierlich vergrößert und liegt aktuell bei 965 (eine Zunahme von über 88 %). Der Anteil neugegründeter Betriebe macht jedes Jahr durchschnittlich 6,4 Prozent am Bestand aus (vgl. Abbildung 20).

Abbildung 20 Anzahl der Inklusionsbetriebe, Zeitreihe Bund



© INTERVAL 2020

Quelle: Jahresberichte der BIH (2019 im Erscheinen), Angabe in absoluten Häufigkeiten.

Parallel zur quantitativen Zunahme der Inklusionsbetriebe stieg auch die Zahl der Mitarbeitenden an. Waren 2013 rund 22.500 Personen beschäftigt, sind es Ende 2019 fast 30.000 Personen. Das ist ein durchschnittliches Jahresplus von 4,8 Prozent (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4 Beschäftigungsstruktur in den Inklusionsbetrieben, Zeitreihe Bund

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl Beschäftigte absolut („Köpfe“)	22.532	23.993	25.937	25.935	27.727	29.313	29.866
%-Anteil Beschäftigte ohne Schwerbehinderung (SB)	53,2	53,9	55,9*	53,9*	53,2	55,5	54,6
%-Anteil Beschäftigte mit Status Zielgruppe (ZG)	42,3	40,9	40,1	41,1	41,4	41,7	41,9
%-Anteil Beschäftigte mit SB, ohne ZG-Status	4,5	5,2	4,0	5,1	5,4	2,8	3,5

Quelle: Jahresberichte der BIH (2019 im Erscheinen).

Erläuterung: *im Jahr 2015 keine Angaben zu den Beschäftigten ohne SB für Schleswig-Holstein, im Jahr 2016 keine Angaben zu den Beschäftigten ohne SB für Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

⁷⁴ Zwischen den Jahren 2001 bis inkl. 2007 führen die Meldungen der Länder zu großen Ungenauigkeiten in den BIH-Statistiken (z. B. aufgrund fehlender Angaben oder stark schwankender Abweichungen zwischen den Vorjahren). Erst ab dem Jahr 2008 liegen flächendeckend konsistente Angaben zur Anzahl der Inklusionsbetriebe vor.

Die nicht-behinderten Beschäftigten bilden durchgehend den größten Teil Belegschaft (rund 55 %), die Beschäftigte der Zielgruppe machen 42 Prozent aus. Auch bei dieser Gruppe zeichnen sich die Inklusionsbetriebe durch ein konstantes Beschäftigungsniveau aus, d. h. bereits vor Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes und der auf 30 Prozent erhöhten Beschäftigungsquote.⁷⁵

Tabelle 5 zeigt den Bestand an Mitarbeitenden der Zielgruppe für 2010 und 2019 (Stichtag jeweils 31. Dezember eines Jahres). In den letzten zehn Jahren ist der Bestand um 66 Prozent gestiegen (absolut fast 5.000 Personen). Dabei hat sich die Zahl in sieben Ländern mehr als verdoppelt. Vier Länder verzeichnen eine deutliche Zunahme (über 40 Prozent), in fünf weiteren Ländern ist die Zahl vergleichsweise moderat gewachsen. Nur in Sachsen-Anhalt ist die Zahl leicht rückläufig.

Tabelle 5 Bestandsentwicklung der Zielgruppe nach Ländern in den letzten 10 Jahren

Land	MA-ZG 2010 absolut	MA-ZG 2019 absolut	Veränderung 2010-2019 in %
BW	685	1.734	+153,1
BY	1.486	1.700	+14,4
BE	537	676	+25,9
BB	254	275	+8,3
HB	9	121	+1244,4
HH	88	135	+53,4
HE	709	774	+9,2
MV	62	149	+140,3
NI	241	575	+138,6
LVR	774	1.574	+103,4
LWL	963	2.270	+135,7
RP	759	846	+11,5
SL	87	123	+41,4
SN	437	713	+63,2
ST	127	116	-8,7
SH	214	393	+83,6
TH	119	342	+187,4
Bund	7.551	12.516	+65,8

Quelle: Jahresberichte der BIH 2010 und 2019 (2019 im Erscheinen).

Die Befragung der Inklusionsbetriebe zeigt, dass die wachsende Zahl der Mitarbeitenden der Zielgruppe primär auf die Gründung von Inklusionsbetrieben nach 2008 zurückzuführen ist (58,5 % des Anstiegs). Auch die Inklusionsbetriebe, die 2008 schon gegründet waren, steigerten zwischen 2008 bis 2018 die Zahl der Mitarbeitenden der Zielgruppe, machen aber nur 41,5 Prozent des Anstiegs seit dem Jahr 2008 aus.

Volumen und Zusammensetzung der Förderung für Inklusionsbetriebe

Ende 2019 liegt die Summe der Leistungen für Inklusionsbetriebe erstmals über der Marke von 100 Mio. Euro (vgl. Tabelle 6). Die Zunahme des Fördervolumens vollzog sich wellenartig, d. h. auf ein

⁷⁵ Zwischen 2013 bis heute ist in der Zielgruppe der Anteil der Mitarbeiterinnen leicht gestiegen (von 37 Prozent auf 40 Prozent). Unter den Beschäftigten ohne Behinderung ist ihr Anteil hingegen leicht rückläufig (von 48 Prozent auf 46 Prozent).

Jahr mit überdurchschnittlicher Zunahme (z. B. 2014, 2017) stieg die Förderung im nächsten oder übernächsten Jahr deutlich weniger stark an.

Tabelle 6 Finanzielle Leistungen für Inklusionsbetriebe, Zeitreihe Bund

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gesamtsumme (in Mio. Euro)	67,87	76,46	78,80	82,49	92,94	93,99	102,01
%-Anteil Aufbau, Erweiterung, Modernisierung, Ausstattung	18,0	19,0	16,3	12,7	14,0	12,4	10,7
%-Anteil betriebswirtschaftliche Beratung	2,0	2,5	2,5	2,3	2,2	2,3	1,8
%-Anteil Abdeckung besonderer Aufwand (§ 217 SGB IX)	33,2	30,2	30,0	32,3	32,8	22,2*	22,4
%-Anteil Ausgleich außergewöhnliche Belastungen (§ 27 SchwbAV)	46,9	48,3	51,1	52,6	51,0	63,0*	65,0
%-Anteil Gesundheitsförderung und Weiterbildung**	/	/	/	/	/	0,2	0,1

Quelle: Jahresberichte der BIH (2019 im Erscheinen).

Erläuterung: *Ab 2018 verbucht Bayern seine laufenden Leistungen komplett unter dem Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen.

**Leistungen für Gesundheitsförderung und Weiterbildung gehen auf das Sonderprogramm AlleImBetrieb zurück und werden erst seit 2018 gesondert ausgewiesen.

Die Zunahme schlägt sich nahezu in Gänze in steigenden Leistungen zur Abdeckung des besonderen Aufwands nach § 217 SGB IX sowie insbesondere zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen nach § 27 SchwbAV nieder. Zusammen machen beide Posten inzwischen 87,4 Prozent der Gesamtförderung aus (2013 waren es noch 80 %).

Der Anstieg des Fördervolumens geht allerdings nicht nur auf die steigende Zahl der Mitarbeiter der Zielgruppe zurück, sondern zum Teil auch auf Anpassungen der Fördermittel bzw. ihrer Höhe. Weitere Gründe sind u. a. gesteigerte Ausgaben zur betriebswirtschaftlichen Beratung oder zusätzliche Bonuszahlungen zur Gesundheitsförderung und Weiterbildung (im geringen Umfang).

Investive Leistungen sind anteilig rückläufig. Zwischen 2013 bis 2019 schwanken die Ausgaben zwischen 10,5 bis 14,5 Mio. Euro.

Im Hinblick auf die steigende Zahl an Mitarbeitenden der Zielgruppe ist zu berücksichtigen, dass Investitionen nicht in jedem Jahr in gleicher Höhe getätigt werden (können) und sich ggf. erst in den Folgejahren in einer positiven Entwicklung der Beschäftigtenzahlen niederschlagen. Deshalb wurde für verschiedene vertiefende Analysen die über mehrere Jahre gemittelte Höhe der Förderung pro Mitarbeitender Zielgruppe betrachtet (vgl. Tabelle 7).⁷⁶

⁷⁶ In die Berechnung gingen alle Kosten ein, also auch die, welche nicht oder nicht immer „pro Kopf“ ausbezahlt werden, z. B. die Förderung von Beratung oder investive Mittel. Für eine Reihe von Fragen ist jedoch eine nach Förderbestandteilen und Ländern differenzierte Betrachtung angebracht. Darauf wird in Kapitel 2.5 eingegangen.

Tabelle 7 Durchschnittlicher Betrag zur Förderung der Zielgruppe, Zeitreihe Bund

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gesamtsumme (in Mio. Euro)	67,87	76,46	78,80	82,49	92,94	93,99	102,01
Beschäftigte Zielgruppe	9.531	9.812	10.409	10.647	11.481	12.211	12.516
Ø Förderung Euro/Kopf	7.121	7.792	7.570	7.748	8.095	7.697	8.150

Quelle: Jahresberichte der BIH (2019 im Erscheinen).

Für den Zeitraum 2013 bis 2019 liegt der Betrag, mit dem die Integrationsämter eine Person der Zielgruppe fördern, bei durchschnittlich 7.739 Euro. Während der Förderbetrag im Jahresvergleich verhältnismäßig stabil ist (zwischen 7.121 bis 8.150 Euro), zeigt der Ländervergleich, wie unterschiedlich kostenintensiv Inklusionsbetriebe gefördert wurden bzw. werden (Kapitel 2.5).

Differenzierung nach Förderquellen und Förderarten

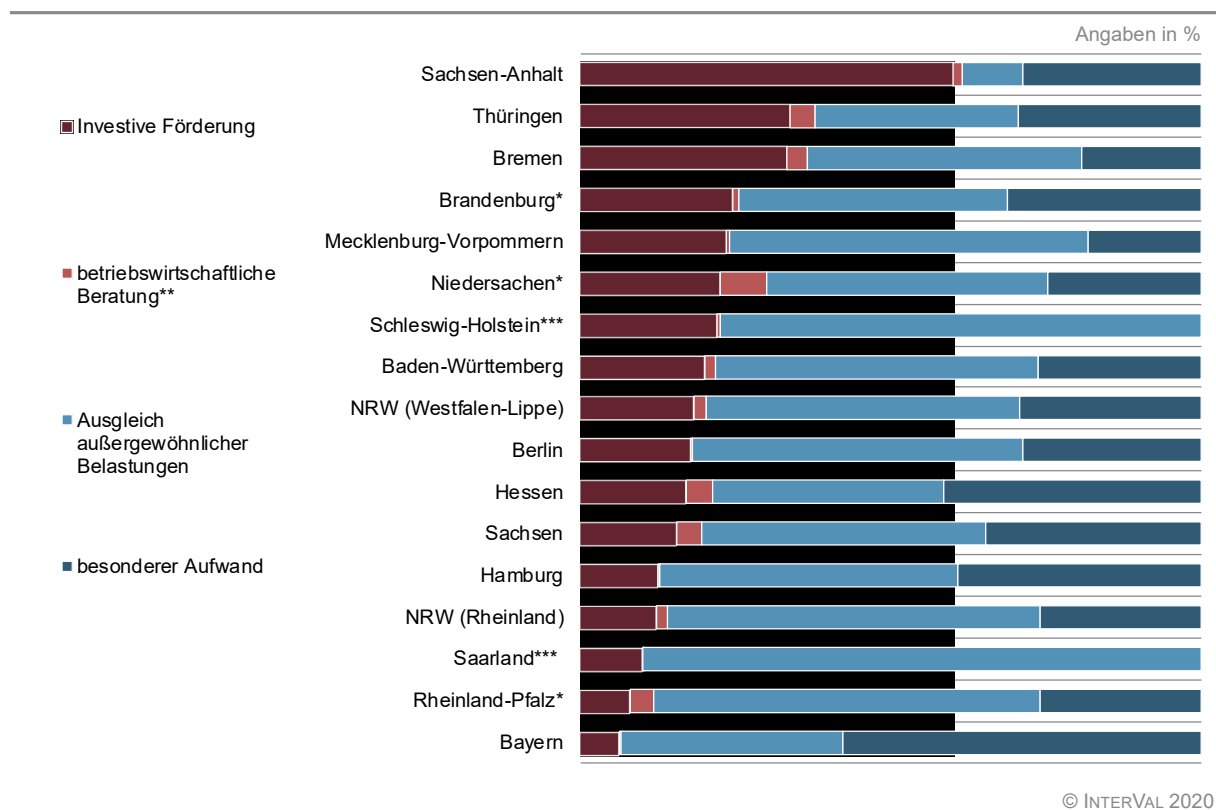
Aus der Befragung der Integrationsämter liegen uns für den Zeitraum 2013 bis 2017 Angaben zur Förderhöhe differenziert nach Förderquellen (Ausgleichsabgabe, Landesmittel und Programm AlleImBetrieb) und zur Verteilung der Förderung auf Investitionskosten, Personalkosten (außergewöhnliche Belastungen und besonderer Aufwand) und auf die Kosten der betriebswirtschaftlichen Beratung vor.⁷⁷

Rund 91 Prozent der Förderung über alle Integrationsämter hinweg betrachtet kamen in diesem Zeitraum aus Mitteln der Ausgleichsabgabe, rund sechs Prozent aus Mitteln des Programms AlleImBetrieb und ca. drei Prozent aus jeweiligen Landesmitteln.⁷⁸

Die Integrationsämter setzten die Förderung in den Jahren 2013 bis 2017 sehr unterschiedlich ein (vgl. Abbildung 21). Auch bei der Verteilung der Förderung auf die verschiedenen Leistungen kommt es zu Abweichungen zwischen den Angaben der Integrationsämter und der BIH. Die folgenden Ausführungen zum Fördermix beziehen sich auf die von der BIH angefertigte Sonderauswertung (2018c).

⁷⁷ Laut den Angaben der Integrationsämter belief sich die Förderung der Inklusionsbetriebe zwischen 2013-2017 in dem genannten Zeitraum auf rund 416 Millionen. Damit weichen die uns von der BIH (2018c) zugeliferten Daten zur Förderung in diesem Zeitraum sowie die Angaben in den entsprechenden Jahresberichten von den Daten aus der Befragung der Integrationsämter ab, ohne dass sich diese Abweichungen erklären lassen. Vereinzelt sind die Abweichungen sehr stark (bis zu rund 15,6 Millionen Euro). Für die Gegenüberstellung der BIH- und Integrationsamtsdaten sowie für die Berechnung des Fördermixes wurde mit den berichtigten Werten für die Gesamtförderung gerechnet.

⁷⁸ Details zur Förderung mit Mitteln aus AlleImBetrieb: Bis auf ein Land gingen immer auch Mittel des Programms in die Gesamtförderung mit ein. Der Anteil dieser Programmmitel variiert dann zwischen den Integrationsämtern und liegt zwischen 0,5 und neun Prozent, in zwei Fällen auch bei rund 12 bzw. 17 Prozent. Details zur Förderung mit Landesmitteln: Vier Integrationsämter gaben an, dass in die Gesamtförderung auch Landesmittel einfließen. In diesen Fällen lag der Anteil zwischen drei und acht Prozent gemessen am Fördervolumen 2013 bis 2017.

Abbildung 21 Zusammensetzung der Gesamtförderung zwischen 2013 und 2017 nach Ländern

Quelle: Sonderauswertung der BIH (2018c).

Erläuterung: * Werte teilweise interpoliert. ** ohne Beratungsleistungen des Integrationspersonals. *** die Förderung laufender Kosten werden nicht differenziert und nur unter § 27 SchwbAV ausgewiesen.

In Sachsen-Anhalt der durchschnittliche Anteil an investiver Förderung – sowohl gemessen an der Gesamtförderung als auch im Vergleich mit den anderen Integrationsämtern – am höchsten. In Bayern hatte diese Förderart dagegen eine untergeordnete Rolle. Auch die Förderung des besonderen Aufwands und der Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen variierten deutlich.⁷⁹

Hochgerechnet rund 1.440 Mitarbeitende der Zielgruppe erhielten Leistungen anderer Rehabilitationsträger.⁸⁰ Die Zahlen schwanken hierbei zwischen den Ländern und reichen von 20 (z. B. Brandenburg) bis 300 Personen (Westfalen-Lippe).

Die Integrationsämter können keine verlässlichen Angaben darüber machen, wie stark die Inklusionsbetriebe noch von anderen Akteuren gefördert werden. Diese Informationen hatte die Evaluation aus diesem Grund bereits im Jahr 2018 bei den Inklusionsbetrieben erfragt (vgl. Infobox 1).⁸¹ Zu beachten ist dabei, dass nur ein Teil der Inklusionsbetriebe sich an der Befragung

⁷⁹ Bei zwei Integrationsämtern entfielen jeweils weniger als 0,5 Prozent der Mittel auf die Förderung der betrieblichen Gesundheitsförderung und Weiterbildung. Das Integrationsamt Hessen wendete im Zeitraum 2013 bis 2017 rund neun Prozent der Mittel für das Hessische Perspektivprogramm zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen für schwerbehinderte Menschen (HePAS) bzw. für das Nachfolgeprogramm HePAS II auf. In Thüringen entfielen rund sieben Prozent auf die Sonderprogramme „Initiative Inklusion“ und Initiative Inklusion-PLUS“.

⁸⁰ Hochrechnung auf 17 Integrationsämter auf Basis der Angaben von 13 Integrationsämtern

⁸¹ 180 Inklusionsbetriebe lieferten uns für das Jahr 2017 Angaben zu den Förderhöhen differenziert nach Fördergeber.

beteiligte und die Angaben aus diesem Grund durch zufällige Abweichungen der Stichprobe gegenüber der Grundgesamtheit verzerrt sein können.

Infobox 1: Ergänzende Angaben der Inklusionsbetriebe zu weiteren fördernden Institutionen

Mit 11,3 Prozent Anteil an den Leistungen für Inklusionsbetriebe stellte die Agentur für Arbeit nach dem Integrationsamt die wichtigste Fördermittelgeberin dar. Zwischen den Bundesländern variierte der Anteil an Mitteln, die auf die Agentur für Arbeit entfielen, teilweise erheblich. Besonders hoch war er in den Bundesländern Bremen (30,9 %), Sachsen-Anhalt (21,6 %) und Hamburg (20,8 %). In anderen Bundesländern lag dieser Anteil zwischen rund fünf und 18 Prozent, in einzelnen Bundesländern auch unter fünf Prozent (z. B. Schleswig-Holstein).

6,6 Prozent der Mittel, die Inklusionsunternehmen im Jahr 2017 erhielten, entfielen auf SGB-II-Träger. Mit Ausnahme der Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Hamburg und Bayern, bei denen der Anteil größer als zehn Prozent war, steuerten die SGB-II-Träger in den jeweiligen Bundesländern Mittel im Umfang zwischen 0,4 und sieben Prozent der Gesamtförderung bei. In vier Bundesländern kamen im Jahr 2017 keine Fördermittel von den SGB-II-Trägern.

Zuschüsse von Stiftungen und Gesellschaftern stellten 2017 nur einen geringen Anteil an der Gesamtförderung der Inklusionsbetriebe (zusammen rund 7,5 %). Mit Ausnahme von Berlin (17,8 %) lag der Anteil von Stiftungsmitteln an der Gesamtförderung unter zehn Prozent, in neun Bundesländern beinhaltete die Förderung der Inklusionsbetriebe keine Stiftungsgelder. Die Zuschüsse der Gesellschafter lagen zwischen 0,5 und 9,2 Prozent, in vier Bundesländern wurden die Inklusionsbetriebe von den Gesellschaftern nicht bezuschusst. Ausnahmen stellen Brandenburg und das Saarland dar. Knapp ein Drittel der Förderung entfiel 2017 auf Zuschüsse von Gesellschaftern. Im Saarland wurde knapp mehr als die Hälfte der Förderung durch die Gesellschafter getragen (50,8 %), der Anteil war deutlich höher als der Anteil an Mitteln des Integrationsamtes (31,9 %).

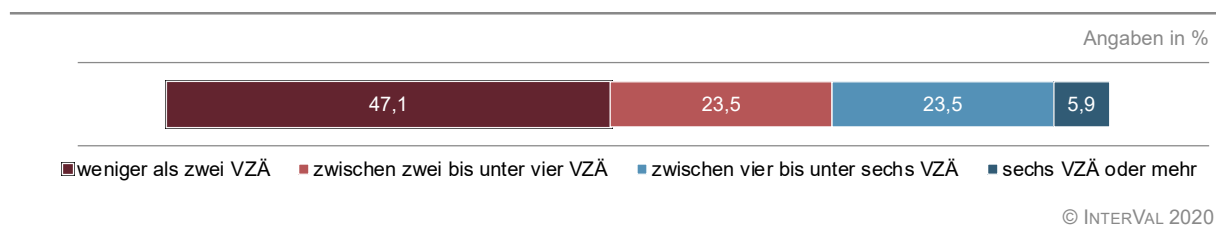
Rund zehn Prozent der Förderung wurden von sonstigen, nicht näher konkretisierten Akteuren getragen. Die Angaben der Bundesländer variieren hierbei und bewegen sich in einem Spektrum von 0,1 (Hessen) bis 21,1 Prozent (Rheinland-Pfalz). Inklusionsbetriebe aus drei Bundesländern gaben keine sonstigen Akteure als Fördergeber an.

2.4.2 Institutionen, Instrumente und Regelungen der Förderung im Detail

2.4.2.1 Personalressourcen

Die meisten Integrationsämter verfügen (bezogen auf das Jahr 2017) über weniger als zwei Vollzeitäquivalente (VZÄ) Personal (vgl. Abbildung 22). Jeweils rund ein Viertel der Integrationsämter verfügt zwischen zwei bis unter vier oder zwischen vier bis unter sechs VZÄ. Ein Integrationsamt beschäftigt Personal im Umfang von mindestens sechs VZÄ.⁸²

⁸² Da ein Integrationsamt im Vorfeld der Befragung deutlich machte, dass eine genaue Abfrage der VZÄ nicht erwünscht sei, wurden die Personalressourcen mittels Spannweiten erhoben.

Abbildung 22 Personelle Ressourcen in Integrationsämtern (in VZÄ)

Quelle: Befragung der Integrationsämter 2018, n=17.

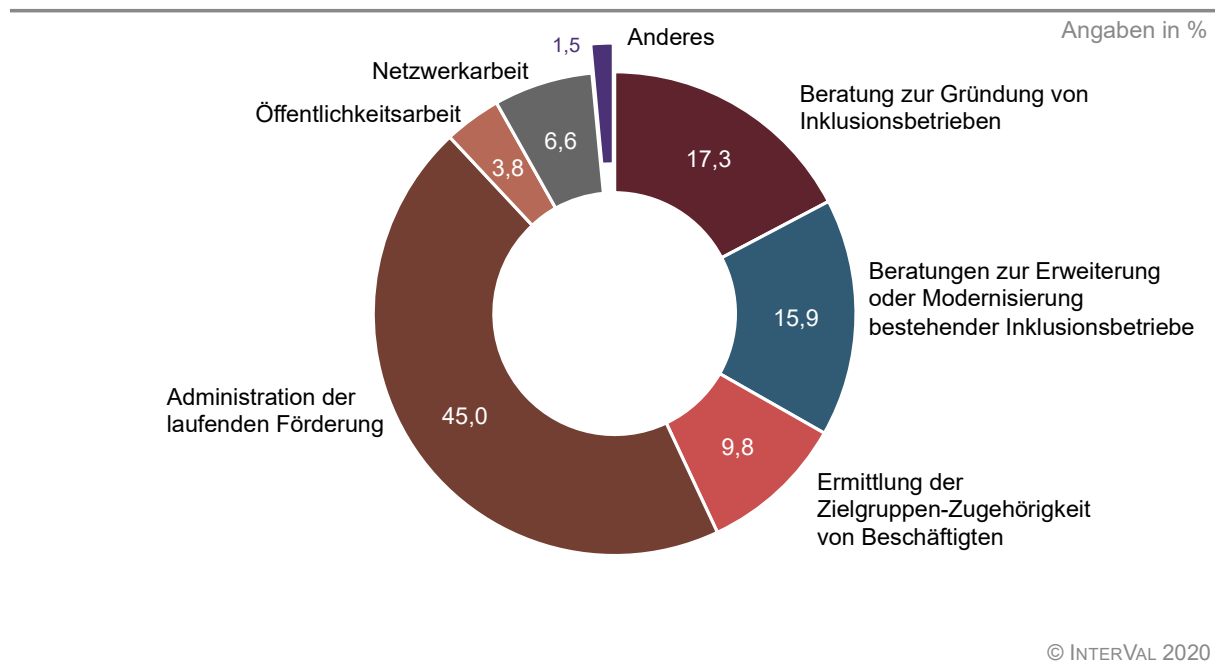
Mehr als der Hälfte der befragten Integrationsämter stehen zusätzliche personelle Ressourcen zur Verfügung. Der Umfang dieses zusätzlichen Personals variiert zwischen ca. 0,1 und drei VZÄ. Dieses zusätzliche Personal wird v. a. für die Gründungsberatung oder für die laufende betriebswirtschaftliche Beratung eingesetzt, ferner für das betriebswirtschaftliche Monitoring. In Einzelfällen erfolgt der Einsatz der weiteren personellen Ressourcen für die Bestimmung der Zugehörigkeit zur Zielgruppe, die Integrations- oder technische Beratung. Der Umfang der insgesamt verfügbaren personellen Ressourcen steigt in etwa um 1 VZÄ je 250 Beschäftigte der Zielgruppe. Einzelne Integrationsämter weichen davon deutlich ab.

Im Schnitt entfällt der größte Anteil der personellen Ressourcen auf die Administration der laufenden Förderung von Inklusionsbetrieben (vgl. Abbildung 23). Diese umfasst z. B. die Berechnung der Förderhöhe oder die Verwaltung von sich ändernden Zuschüssen bei Gehaltsanpassungen. Etwa ein Drittel der Personalressourcen wurde für Beratungsleistungen zur Gründung neuer oder zur Erweiterung oder Modernisierung bestehender Inklusionsbetriebe aufgewendet. Rund zehn Prozent entfallen auf die Ermittlung der Zielgruppenzugehörigkeit der Beschäftigten. Nachrangige Aufgabenfelder bilden die Öffentlichkeits- und Netzwerkarbeit sowie andere, nicht näher konkretisierte Tätigkeiten.⁸³

Obgleich einzelne Integrationsämter angeben, sie könnten bestimmte Aufgaben mangels personeller Ressourcen nicht vollumfänglich erbringen (z. B. Öffentlichkeitsarbeit), kann kein Zusammenhang festgestellt werden, dass Integrationsämter Personalressourcen systematisch anders verwenden, wenn sie mehr Ressourcen haben.

⁸³ Genannt werden hierbei die Organisation von Fortbildungsmaßnahmen für Anleitungspersonal in Inklusionsbetrieben oder die Verwendungsnachweisprüfung unter Berücksichtigung der Haushaltsordnungen. Das Integrationsamt Baden-Württemberg liefert für die Verteilung der Personalressourcen eine tiefergehende Erläuterung. 54 Prozent der Personalressourcen werden für die Beratung zur Gründung von Inklusionsbetrieben aufgewendet. Zum Aufgabenprofil dieser „Fachberatungsstellen“ zählen neben der Gründungs- auch die laufende betriebswirtschaftliche Beratung und das Monitoring. Auch Teile der Öffentlichkeitsarbeit fallen darunter. 46 Prozent der Personalressourcen, beschäftigt auf „Verwaltungsstellen“, werden für Aufgaben wie die Feststellung der Zielgruppenzugehörigkeit, der Berechnung und Anweisung und Förderung und auch teilweise für die Öffentlichkeitsarbeit eingesetzt.

Abbildung 23 Verteilung personeller Ressourcen der Integrationsämter auf die Aufgabenfelder



Quelle: Befragung der Integrationsämter 2018, n=17.

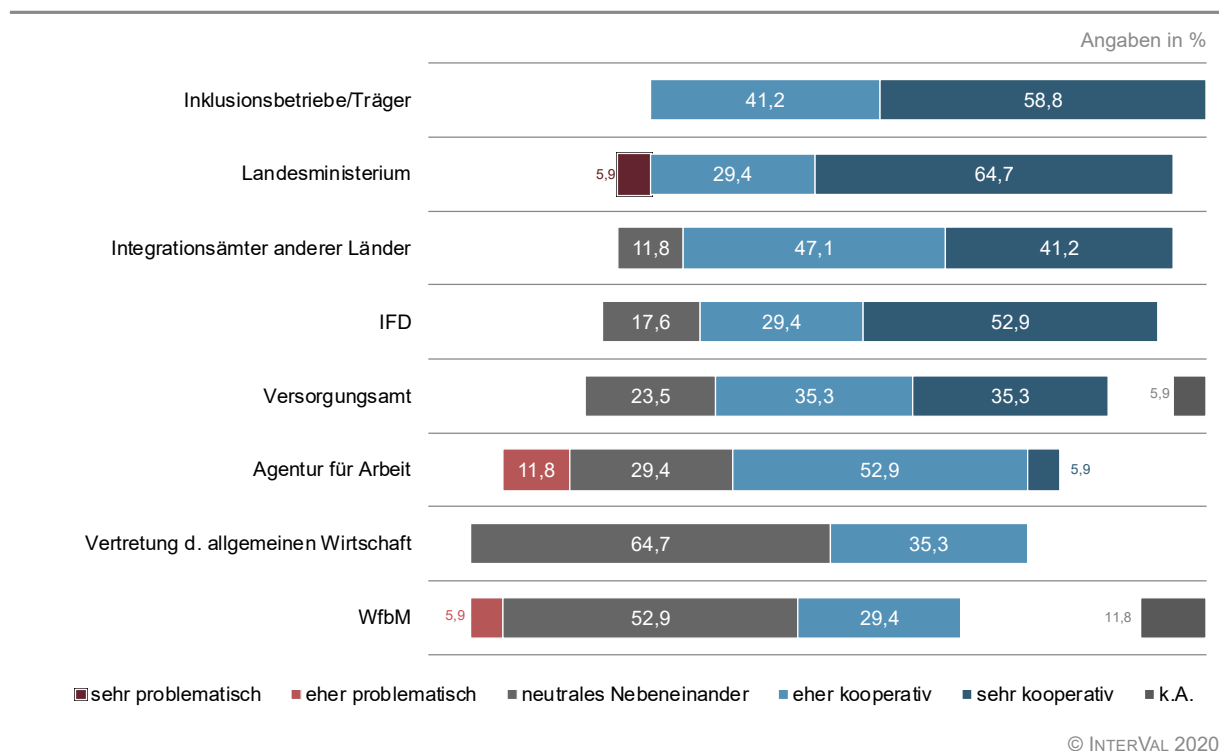
Erläuterung: durchschnittliche Anteilswerte, ohne zusätzliche personelle Ressourcen.

2.4.2.2 Netzwerke

Die Zusammenarbeit mit den Inklusionsbetrieben und ihren Trägern wird von allen Integrationsämtern als (eher bis sehr) kooperativ beschrieben, ebenso die Zusammenarbeit mit den jeweils zuständigen Landesministerien (bei einer Ausnahme). Die Mehrheit der Integrationsämter bewertet die Zusammenarbeit mit dem IFD und dem Versorgungsamt als kooperativ, in Einzelfällen wurde die Beziehung eher als neutrales Nebeneinander beschrieben. Auch die Zusammenarbeit mit Vertretern der allgemeinen Wirtschaft wie z. B. aus Arbeitgeberverbänden oder Kammern bewerten rund zwei Drittel der Integrationsämter als neutrales Nebeneinander. Ähnlich wird die Zusammenarbeit mit den WfbM bewertet. Die Mehrheit der Integrationsämter sieht die Zusammenarbeit mit der Agentur für Arbeit als positiv an, vereinzelt wurden Probleme angedeutet.⁸⁴

⁸⁴ Als weitere, nicht näher konkretisierte Akteure, mit denen Integrationsämter im Rahmen der Förderung von Inklusionsbetrieben zusammenarbeiten, wurden die FAF, die verschiedenen LAG IF, die Deutsche Rentenversicherung sowie verschiedene externe Berater, Stiftungen oder in einem Fall auch eine Bank genannt. Auch bei diesen Akteuren schätzten die Integrationsämter die Zusammenarbeit weitgehend positiv ein.

Es gibt kein Integrationsamt, welches bei vielen relevanten Akteuren die Zusammenarbeit eher als problematisch bewertete. Es lassen sich deshalb keine empirisch basierten Schlüsse folgern, was der Nutzen eines Netzwerks ist, im Vergleich dazu kein Netzwerk zu besitzen. Vergleichen lässt sich nur ein sehr gute mit einem guten Netzwerk. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass sich die Angaben im Fragebogen zur Zusammenarbeit teilweise mit den Ausführungen aus den Interviews mit Integrationsämtern widersprechen, in welchen die Zusammenarbeit (mit verschiedenen Akteuren) manchmal kritischer dargestellt wurde.

Abbildung 24 Bewertung der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren bezüglich der Förderung

Quelle: Befragung der Integrationsämter 2018, n=17.

Die Integrationsämter wurden gefragt, mit welchen Akteuren die Kooperation für die Förderung von Inklusionsunternehmen besonders wichtig erscheint. In den Antworten wird die vertrauensvolle und partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Geschäftsführungen der Inklusionsbetriebe hervorgehoben. Ziel ist die Sicherung von Arbeitsplätzen von zur Zielgruppe zählenden Mitarbeitenden. Die Zusammenarbeit mit den Inklusionsbetrieben beinhaltet dabei die Einzelfallberatung, das betriebswirtschaftliche Monitoring sowie den fachlichen Austausch. Die Integrationsämter nennen darüber hinaus eine Vielzahl weiterer Kooperationspartner, je nachdem, welches Ziel erreicht werden soll.

- Aus Sicht der Integrationsämter fungieren die jeweiligen Landesministerien als rechtlich-politische Rahmengeber aber auch als Initiatoren von Landesprogrammen zur Förderung von Inklusionsbetrieben.
- Die Zusammenarbeit mit dem IFD wurde von vielen Integrationsämtern als wichtig eingeschätzt, da dieser über Kenntnisse bestimmter Betriebe und seiner Beschäftigten verfügt und auch als „Ansprechpartner bei Problemen am Arbeitsplatz für Schwerbehinderte als auch [für] Arbeitgeber“ (Zitat eines Integrationsamtes) fungiert.
- Für die Rekrutierung von Mitarbeitenden aus der Zielgruppe wurde v. a. die Agentur für Arbeit als wichtigster Kooperationspartner angeführt.
- Mit Blick auf die Weiterentwicklung von Inklusionsbetrieben führten die Integrationsämter den fachlichen Austausch mit der jeweiligen lag if, der bag if sowie den Austausch mit den anderen Integrationsämtern an.

Vereinzelte wurde angeführt, dass man einen stärkeren Austausch mit Vertretungen der allgemeinen Wirtschaft wie z. B. Unternehmensverbänden oder Kammern wünscht, um die Unternehmensform „Inklusionsbetrieb“ in der Wahrnehmung anderer Unternehmen stärker zu verankern bzw. auch

potenzielle Gründer von Inklusionsbetrieben zu erreichen.⁸⁵ In einem Fall wurde auch der Wunsch geäußert, die Zusammenarbeit mit der WfbM zu intensivieren, damit mehr Menschen, die zur Zielgruppe zählen und in einer WfbM beschäftigt sind, in einen Inklusionsbetrieb wechseln. Auch eine engere Zusammenarbeit mit Reha-Trägern wurde in einem Fall als wünschenswert angesehen, um bei Fragen von Zuständigkeiten und Kosten schneller zu Entscheidungen zu kommen.

2.4.2.3 Regularien der Förderung

Die konkreten Regelungen zur Förderung von Inklusionsbetrieben bestehen je nach Integrationsamt seit unterschiedlich langer Zeit und haben sich auch während des Evaluationszeitraums laufend weiter verändert. Die im vorliegenden Bericht enthaltenen Angaben zu den Förderregularien wurden deshalb 2020 durch die Integrationsämter auf Korrektheit und Aktualität geprüft und freigegeben. Eine detaillierte Übersicht pro Integrationsamt, welche Regelungen bzw. Änderungen zu welchem Zeitpunkt wirksam wurden, befindet sich in Tabelle 17 im Anhang.

Regelungen zum besonderen Aufwand nach § 217 SGB IX

Die Ausgestaltung der Förderung von Inklusionsbetrieben variiert zwischen den Integrationsämtern in vielerlei Hinsicht. Typisch ist zunächst, dass die jeweilige Förderung in einer absoluten Höhe festgelegt ist. Nur Bayern berechnet die Förderung prozentual zum Arbeitgeber-Brutto für Mitarbeitende der Zielgruppe.

Neun Integrationsämter zahlen einen Förderbetrag, der für alle Mitarbeitenden der Zielgruppe einheitlich ist. Hierfür hat sich der Begriff „Pauschale“ etabliert.⁸⁶ Wenn von einer „Pauschale“ die Rede ist, muss allerdings berücksichtigt werden, dass auch die übrigen Länder (im Sinne des Wortes) mit Pauschalen fördern, allerdings mit mehreren. So ziehen diese acht Integrationsämter betriebsspezifische Kriterien heran und/oder mitarbeiterspezifische Kriterien (hierbei wiederum Behinderten- und/oder Arbeitsplatzmerkmale), um die Höhe der Förderung des besonderen Aufwands zu bestimmen. Dadurch fallen die konkreten Pauschalen dieser Integrationsämter für zwei verschiedene Inklusionsbetriebe oder für zwei verschiedene Mitarbeitende der Zielgruppe unterschiedlich hoch aus.⁸⁷ Eine detaillierte Übersicht der Förderregularien zum besonderen Aufwand nach § 217 SGB IX pro Integrationsamt befindet sich in Tabelle 13 im Anhang.

Alle Integrationsämter erbringen diese Leistungen auch (teils unter bestimmten Bedingungen), während für die zur Zielgruppe zählenden Personen Eingliederungszuschüsse anderer Rehabilitationsträger bezogen werden.

Für das Jahr 2018 gaben die Integrationsämter an, Leistungen für den besonderen Aufwand in Höhe zwischen 100 und 1.940 Euro pro Person und Monat erbracht zu haben.

⁸⁵ Das Integrationsamt Sachsen sah hier eine wichtige Rolle der bei den Industrie- und Handels- sowie bei den Handwerkskammern installierten Inklusionsberater, die jeweils zur Hälfte von der Agentur für Arbeit und von den Kammern finanziert werden. *„Diese dienen als Schnittstelle zwischen den Arbeitgebern und dem Integrationsamt sowohl bei Einzelfallanfragen und auch im Rahmen einer gemeinsamen Aufklärungs- und Öffentlichkeitsarbeit.“*

⁸⁶ Hierbei handelt es sich zum einen um die Integrationsämter in Hamburg, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Zum anderen zahlen vier Integrationsämter (Bremen, Berlin sowie die Landschaftsverband Rheinland und Westfalen-Lippe) ebenfalls einen einheitlichen Betrag und weichen (ggf.) nur geringfügig und mit sehr speziellen Regelungen von dieser Praxis ab.

⁸⁷ Die Integrationsämter in Niedersachsen, Hessen und Sachsen legen betriebsspezifische Kriterien zur Bemessung der Höhe an, die Integrationsämter in Bayern, Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg und im Saarland arbeiten mit mitarbeiterspezifischen Kriterien.

Regelungen zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen nach § 27 SchwbAV

Zehn Integrationsämter erbringen die Leistungen für den Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen nach § 27 SchwbAV in Form einer einheitlichen Pauschale in prozentualer Höhe. Einheitlich impliziert hier jedoch nicht, dass die Förderung länderübergreifend immer gleich ausfällt. Stattdessen variiert zwischen den Ländern die jeweilige prozentuale Höhe des Förderbetrags sowie die rechnerische Bezugsgröße (Arbeitgeber- oder Arbeitnehmer-Brutto).⁸⁸

Sieben Integrationsämter zahlen ebenfalls einen prozentual zum (Arbeitgeber- oder Arbeitnehmer-) Brutto bemessenen Betrag. Sechs von ihnen (Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland) haben (entlang von Behinderten- oder biografischen Merkmalen) unterschiedliche Fallgruppen innerhalb der Zielgruppe identifiziert und spezifische Fördersätze festgelegt. In Sachsen werden mittels Arbeitsplatzbeobachtungen (durch den IFD) für jeden Mitarbeitenden der Zielgruppe individuelle Zuschusshöhen ermittelt.

Eine detaillierte Übersicht der Förderregularien zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen nach § 27 SchwbAV pro Integrationsamt befindet sich in Tabelle 14 im Anhang.

Die Angaben der Integrationsämter zu den im Jahr 2018 gezahlten Leistungen zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen variieren beträchtlich und reichten in einem Fall bis zu 2.240 Euro pro Person und Monat.

Spezielle Regelungen zur Förderung laufender Personalkosten

Zehn Integrationsämter erbringen die Leistungen zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen nach § 27 SchwbAV für jeden Mitarbeitenden der Zielgruppe immer kombiniert mit Leistungen zum Ausgleich des besonderen Aufwands nach § 217 SGB IX. Die sieben anderen Integrationsämter prüften im Vorfeld individuell, welche der Leistungen (kombiniert) gezahlt werden.

Sieben begrenzen pro Mitarbeitenden der Zielgruppe die Gesamtsumme der Zuschüsse zu den laufenden Personalkosten. Die (in unterschiedlicher Höhe festgelegte) Begrenzung erfolgt prozentual zum Gehalt. Zehn Integrationsämter verrechnen die Summe der Leistungen nicht, sondern erbringen die Leistungen unabhängig und entsprechend der jeweils separaten Berechnung.

Die Zuschüsse zu den Personalkosten werden von den meisten Integrationsämtern befristet gezahlt. Die Dauer variiert dabei zwischen einem Jahr und fünf Jahren (ggf. wird nach Erst- und Folgebewilligung sowie nach Förderart differenziert). Einzelne Integrationsämter begrenzen die Dauer der Leistungserbringung nicht, sondern zahlen die Zuschüsse laufend weiter bis zum Wegfall oder bis zur Änderung der förderrechtlichen Grundlage.

Eine detaillierte Übersicht über diese Regelungen pro Integrationsamt befindet sich in Tabelle 15 im Anhang.

⁸⁸ Die Integrationsämter in Bayern, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe fördern in ihrem Zuständigkeitsbereich mit einer einheitlichen Pauschale. Die beiden letztgenannten weichen (ggf.) mit sehr speziellen und instrumentenübergreifenden Regelungen von dieser Praxis ab.

Regelungen zur Förderung investiver Kosten

In den meisten Integrationsämtern ist die Höhe zur Förderung investiver Kosten nach § 217 SGB IX davon abhängig, ob mit den Leistungen ein neuer Arbeitsplatz (ggf. in einem bestehenden Betrieb) geschaffen oder ein Arbeitsplatz erhalten werden soll (z. B. durch Modernisierung). In Brandenburg ist eine erhöhte Förderung zudem gekoppelt an die Fallgruppe WfbM-Übergang. In Berlin werden investive Kosten einheitlich gefördert, d. h. unabhängig davon, ob neue Arbeitsplätze geschaffen oder bestehende erhalten werden sollen. Manche Integrationsämter fördern (zum Zeitpunkt der Berichtslegung) nur neue Arbeitsplätze investiv.

Die maximale Höhe zur Förderung eines neuen Arbeitsplatzes liegt im Ländervergleich zwischen 15.000 Euro (in Baden-Württemberg) und 50.000 Euro (in Bayern, Berlin, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt). Für den Erhalt eines Arbeitsplatzes liegt das Förderminium bei 7.500 Euro (in Baden-Württemberg) und 50.000 Euro (in Berlin).

Bei sechs Integrationsämtern sind die Höchstförderbeträge für die Schaffung und den Erhalt von Arbeitsplätzen identisch, bei sieben anderen werden neue Arbeitsplätze umfangreicher gefördert.⁸⁹

Die Hälfte der Integrationsämter legt bei der Festsetzung der Förderhöhe einen Eigenanteil des Inklusionsbetriebs von regelmäßig 30 Prozent an. Bei den anderen Integrationsämtern ist der Eigenanteil durchgehend niedriger (z. B. 10 %) oder fallspezifisch (bis zu 60 %). Der Eigenanteil des Inklusionsbetriebes wird teilweise auch davon abhängig gemacht, ob es sich um Investitionen in einen neuen Arbeitsplatz handelt oder um arbeitsplatzerhaltende Investitionen.

Eine für die Integrationsämter typische Dauer der Zweckbindung bei der investiven Förderung zeigt sich nicht. Die Regeln zeugen von einer verhältnismäßig großen Varianz. Die Spannweite reicht von „1 Monat pro 500 Euro Leistung“ bis zu „25 Jahre in der Regel“.

Eine detaillierte Übersicht der Förderregularien zur Förderung investiver Kosten pro Integrationsamt befindet sich in Tabelle 16 im Anhang.

Darüber hinaus wurden die Integrationsämter in der schriftlichen Befragung 2018 um weitere Details und qualitative Einschätzungen zum Vorgehen bei Entscheidungen über investive Förderausgaben gebeten. Die meisten Integrationsämter geben an, dass sie die Qualität einer Investitionsentscheidung zwar dahin prüfen, ob eine Förderung durch das Integrationsamt möglich ist, aber nicht, dass sich qualitative Einschätzungen auf die Höhe der investiven Förderung auswirken. Wenn die allgemeinen rechtlichen Voraussetzungen für eine investive Förderung gegeben sind, gibt ein mathematisches Verfahren vor, wie hoch die Förderung des Integrationsamts zu den investiven Kosten ist. Die meisten Integrationsämter sehen bei der Bestimmung der Förderhöhe nur wenig Spielraum. Die Bewertung jedes Einzelfalls nach eigenen Kriterien in Hinblick darauf, ob und in welcher Höhe investiv gefördert wird, stellt eher eine Ausnahme dar.

Die meisten Integrationsämter förderten im Jahr 2017 keine Bauinvestitionen. In den Fällen, bei denen entsprechende Investitionen gefördert wurden, geschah dies laut den Angaben der Integrationsämter etwa zur Verbesserung der Betriebsabläufe oder im Rahmen einer Kapazitätserweiterung eines Betriebs.

⁸⁹ Vier Integrationsämter machen zur maximalen Förderhöhe für den Erhalt eines Arbeitsplatzes keine Angaben.

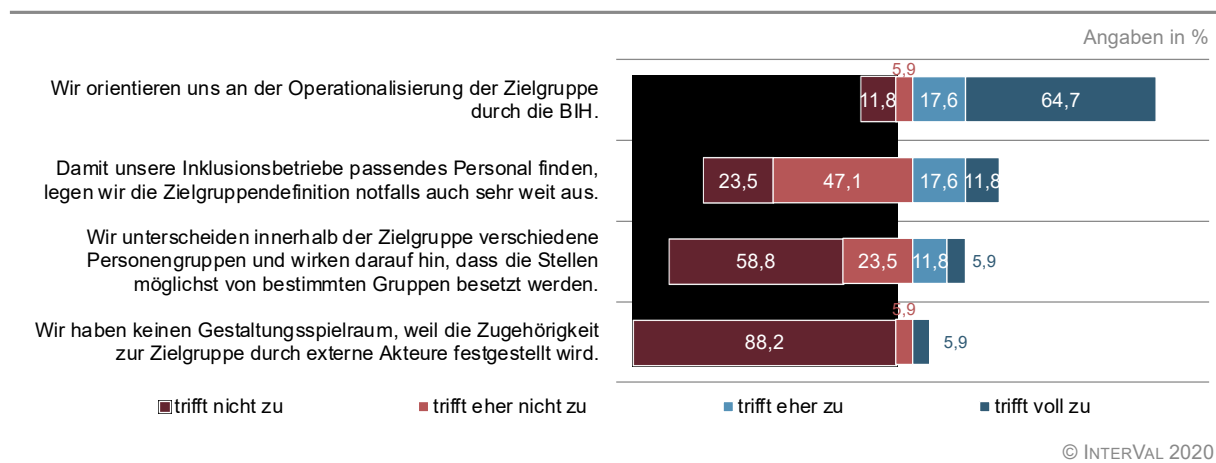
Bis auf eines sahen die Integrationsämter keine Branchen oder Geschäftsfelder für Inklusionsbetriebe, die gezielt gefördert werden sollten. Zu fördernde Branchen und Geschäftsfelder ergeben sich aus Sicht fast aller Integrationsämter aus dem Marktgeschehen. Nur ein Integrationsamt verfolgt die Strategie, die aus seiner Sicht zukunftssträchtigen Branchen den Inklusionsbetrieben vorzustellen und bei bestimmten Branchen, in denen Inklusionsunternehmen erfolgreich agieren, „Best Practices“ für andere bzw. zukünftige Inklusionsbetriebe abzuleiten.

2.4.2.4 Abgrenzung der Zielgruppen und bestimmte Beschäftigungsgruppen

Abgrenzung der Zielgruppe

Die Definition der Zielgruppe nach § 215 SGB IX lässt den meisten Integrationsämtern – nach ihrer eigenen Einschätzungen – einen gewissen Spielraum.⁹⁰ Die große Mehrheit der von ihnen orientiert sich hierbei an den Kriterien der BIH (2018a). Einzelne Integrationsämter legen die Zielgruppendefinition im Einzelfall auch sehr weit aus, damit Inklusionsbetriebe passendes Personal rekrutieren können. Zudem unterscheiden einzelne Integrationsämter innerhalb der Zielgruppe verschiedene Gruppen und wirken auf die Inklusionsunternehmen ein, dass die Stellen möglichst von bestimmten Gruppen besetzt werden (vgl. Abbildung 25).

Abbildung 25 Auslegung von Regelungen zur Zielgruppe



Quelle: Befragung der Integrationsämter 2018, n=17.

Die Frage, wo die „Grenze zur Zielgruppe“ verlaufen würde oder bei welchen Merkmalen einer Person unsicher wäre, ob diese noch zur Zielgruppe zählt, beantworten die Integrationsämter in unterschiedlicher Weise:

- Mehrere Integrationsämter geben an, dass die Zielgruppenzugehörigkeit eindeutig in § 215 SGB IX normiert und die Arbeitshilfe der BIH eine gute Hilfestellung sei. Zuordnungsschwierigkeiten gäbe es aus Sicht dieser Integrationsämter keine.
- Andere Integrationsämter nennen Fälle, die sie als Grenzfälle betrachten: „Insbesondere, wenn aufgrund der beabsichtigten Arbeitsaufnahme in einem [Inklusionsbetrieb, d. Verf.] zu diesem Zeitpunkt die Gleichstellung bei der Agentur für Arbeit beantragt wird.“ (Zitat eines Integrationsamtes). Oder „z. B. eine körperbehinderte Person mit einem Grad der Behinderung von 30 und Gleichstellung, die langzeitarbeitslos war. Gehört diese nach § 215 Abs. 2 Nr. 4 i. V. m.

⁹⁰ Nur ein Integrationsamt gab an, diesbezüglich keinen Gestaltungsspielraum zu haben, da die Zugehörigkeit zur Zielgruppe durch externe Akteure festgestellt wird.

§ 151 Abs. 1 SGB IX automatisch der Zielgruppe an? Die Arbeitshilfe der BIH sieht dies nicht vor.“ (Zitat eines anderen Amtes). Oder „Schwerbehinderte Personen, die zuvor (lange) auf dem allg. Arbeitsmarkt außerhalb eines Inklusionsbetriebes beschäftigt waren.“ (Zitat eines dritten Amtes).

- Weitere Integrationsämter nennen Unsicherheiten über die Zuordnung zur Zielgruppe, die stark im individuellen Fall begründet sind. Z. B. „Aussagen im Feststellungsbescheid stimmen nicht immer mit den realen Einschränkungen der Mitarbeiter überein. Beispiel: Grad der Behinderung 30 plus Gleichstellung wegen körperlicher Einschränkungen; Bei Vor-Ort Kontrolle stellt sich eine geistige Entwicklungsstörung mit starken kognitiven Einschränkungen heraus.“ Oder „Ein Mitarbeiter wechselt zwischen zwei Inklusionsbetrieben. [... nicht Fallgruppe, d. Verf.] A1 oder A2, keine echten Vermittlungshemmnisse (Arbeitslos < 1 Jahr, abgeschlossenes Hochschulstudium), aber Grad der Behinderung 30 auf Psyche, plausibler erheblicher Betreuungsaufwand liegt vor.“
- Eines der Integrationsämter beschreibt zwar, dass der Sachverhalt „weiterer vermittlungshemmender Umstände“, die die Teilhabe am Arbeitsmarkt erschweren oder behindern, nicht klar definiert sei, doch stelle das in der Praxis kaum ein Problem dar. Das Integrationsamt orientiert sich bei diesem Personenkreis daran, wie stark diese durch ihre Behinderung an einer Teilhabe am Arbeitsmarkt beeinträchtigt werden. Bieten sich für diese Personen außerhalb von Inklusionsunternehmen keine Möglichkeiten für eine behindertengerechte Beschäftigung, wird eine solche Person nach § 215 SGB IX zugeordnet. Diese Methode hat sich aus Sicht des Integrationsamtes bewährt.

Betriebsintegrierte Arbeitsplätze

Inklusionsbetriebe besitzen grundsätzlich die Möglichkeit, Arbeitsplätze mit Beschäftigten einer WfbM zu besetzen, sofern die Übernahme in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in einem Inklusionsbetrieb oder einem anderen Arbeitgeber zeitlich absehbar erscheint. Diese betriebsintegrierten Arbeitsplätze bzw. ausgelagerten Werkstattplätze werden nicht nach § 217 SGB IX gefördert. In den Inklusionsbetrieben von drei Integrationsämtern gab es 2018 keine ausgelagerten Werkstattplätze. Fünf Integrationsämter gaben zwar an, dass es in den geförderten Inklusionsunternehmen betriebsintegrierte Arbeitsplätze gibt, jedoch nannten sie keine Zahl. Neun Integrationsämter bejahten, dass es in den von ihnen geförderten Inklusionsbetrieben betriebsintegrierte Arbeitsplätze gab und lieferten darüber hinaus Angaben zur Zahl. Die Häufigkeit solcher Plätze variiert dabei zwischen den Ländern stark und nicht proportional zur Größe des Landes.⁹¹ Eine Hochrechnung ist aufgrund dieser Datenlage nicht sinnvoll, ausgehend von den Angaben der Integrationsämter kann aber (für den Zeitpunkt der Erhebung 2018) von mindestens 400 betriebsintegrierten Arbeitsplätzen in Inklusionsunternehmen ausgegangen werden.

Die Möglichkeit, Werkstattplätze in Inklusionsbetrieben anzusiedeln, wurde von der großen Mehrheit der Integrationsämter grundsätzlich positiv bewertet. Hervorgehoben wurde dabei, dass diese Arbeitsplätze die Möglichkeit zur Schaffung von Übergängen aus einer WfbM in den ersten Arbeitsmarkt bieten und damit als Instrument für die Personalgewinnung in Inklusionsbetrieben eingesetzt werden können.

Aus Sicht der Integrationsämter, die diese Möglichkeit positiv bewerteten, bieten die betriebsintegrierten Arbeitsplätze „eine sehr gute Möglichkeit, die Potentiale von WfbM-

⁹¹ So gab es laut dem Integrationsamt Thüringen zwei, in Hessen hingegen 200 betriebsintegrierte Arbeitsplätze in den von dem jeweiligen Integrationsamt geförderten Inklusionsbetrieben. Das Integrationsamt Hessen bezog sich bei seiner Angabe auf das Jahr 2017.

Beschäftigten in den Inklusionsbetrieben zu erproben und zu verbessern, mit dem Ziel einer späteren Übernahme auf einem Arbeitsplatz des ersten Arbeitsmarktes [...].“ (Zitat eines Integrationsamtes).

Von einigen Integrationsämtern werden geachtet einer grundsätzlich positiven Haltung zu dieser Thematik auch Vorbehalte angeführt. Das Angebot solcher Plätze solle im Verhältnis zur Anzahl der Arbeitsplätze für Mitarbeitende der Zielgruppe sowohl im Umfang als auch von der Beschäftigungsdauer begrenzt sein. Als Bestandteil des ersten Arbeitsmarkts solle ein Inklusionsbetrieb „daher nur/überwiegend Arbeitsplätze zur Verfügung stellen, die auch eine signifikante betriebliche Wertschöpfung erreichen.“ (Zitat eines Integrationsamtes). So führten einige Integrationsämter auch aus, dass es pro Betrieb eine maximale Anzahl solcher Arbeitsplätze gibt und die Dauer einer Beschäftigung auf einem ausgelagerten Werkstattplatz zeitlich befristet ist. Vier Integrationsämter hegen grundsätzliche Vorbehalte gegenüber diesen Plätzen, in Mecklenburg-Vorpommern sind diese Plätze nicht zulässig. Es wird die Gefahr gesehen, dass ab einer bestimmten Anzahl ausgelagerter Werkstattplätze ein Inklusionsbetrieb zu einer „zweiten Werkstatt“ (Zitat eines anderen Integrationsamtes) bzw. der Inklusionscharakter eines solchen Betriebs verwässert werde. Ein Integrationsamt führt zudem aus, dass diese Plätze wenig zielführend sind, da die Beschäftigten auf diesen Plätzen noch unter einem hohen Einfluss der WfbM stünden, was eine zeitnahe Umwandlung in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erschwert.

Ausbildungsplätze

Laut den Angaben der Integrationsämter waren im Jahr 2017 rund 220 Mitarbeitende der Zielgruppe in Ausbildung.⁹² In Relation zur Gesamtzahl der zur Zielgruppe zählenden Beschäftigten 2017 lag der Anteil an Auszubildenden bei 1,9 Prozent. Die Werte variierten zwischen den Bundesländern stark (zwischen 0 und 4,9 %). So wurden in Hamburg und Sachsen-Anhalt keine Personen der Zielgruppe ausgebildet. Hingegen lag die Zahl in Nordrhein-Westfalen für den Landschaftsverband Westfalen-Lippe bei 100 Auszubildenden.

Chronisch psychische Erkrankungen

16 Integrationsämter gaben an, dass im Jahr 2017 keine Beschäftigten mit einer chronischen psychischen Erkrankung ohne anerkannte Schwerbehinderung auf die Quote nach § 215 Abs. 3 SGB IX angerechnet wurden. Nur das Integrationsamt Bayern wies einen Wert größer null aus. Die angerechneten Fälle betrafen fünf Beschäftigte (dies entspricht einem Anteil von 0,5 Prozent an allen Beschäftigten der Zielgruppe in Bayern im Jahr 2017).

2.4.2.5 Öffentlichkeitsarbeit und Nachfrage nach Förderung

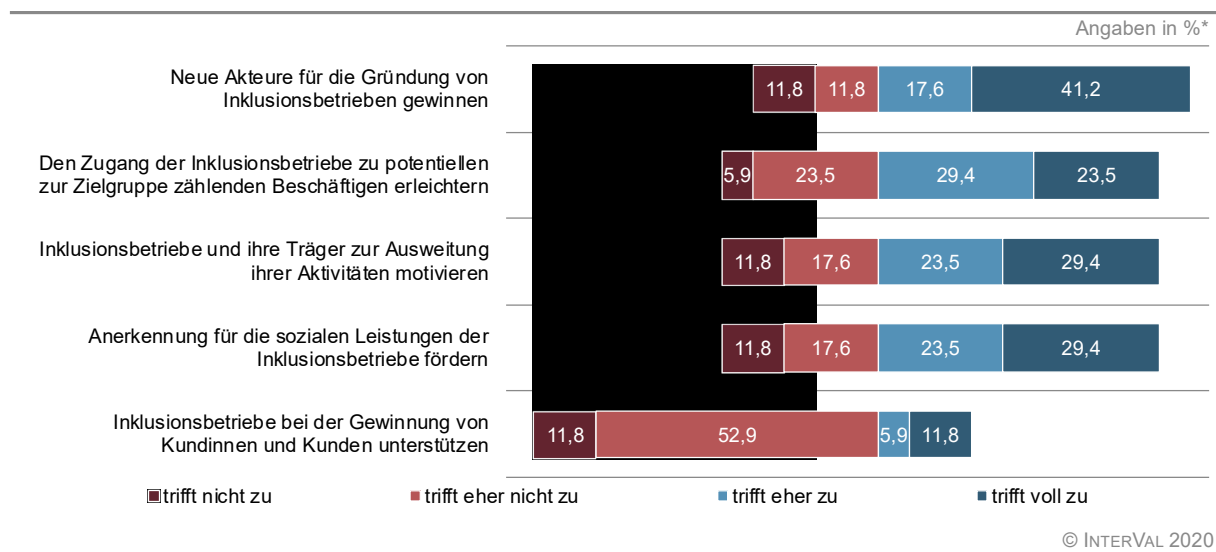
Zehn Integrationsämter können das Kostenvolumen für ihre Öffentlichkeitsarbeit im Bereich Inklusionsbetriebe (im Jahr 2017) beziffern. Die Bandbreite der Beträge ist relativ groß und reicht von null bis 318.000 Euro. Die meisten Integrationsämter geben zwischen 900 und 20.000 Euro an. Bei drei Integrationsämtern liegen die Kosten im dreistelligen Bereich.⁹³

⁹² Hochrechnung auf 17 Integrationsämter auf Basis der Angaben von 16 Integrationsämtern. 16 Integrationsämter können auch ausweisen, wie viel Prozent ihrer personellen Ressourcen auf die Öffentlichkeitsarbeit entfällt. Bei vier von ihnen liegt dieser Wert bei null, bei den anderen zwischen einem und zehn Prozent.

⁹³ Zwei Integrationsämter machen keine Angaben zum Thema, vier können die Kosten nicht ausweisen, da diese nicht gesondert dokumentiert werden. Das Integrationsamt im Landschaftsverband Westfalen-Lippe weist darauf hin, dass der relativ hohe Betrag von 318.000 Euro für das Jahr 2017 aufgrund der (nicht jährlich) stattfindenden Themenmesse zustande kommt. In den Jahren ohne Messe liegt Budget bei rund 2.000 Euro. In Interviews mit Integrationsämtern wurde zudem mehrfach auf den Zusammenhang hingewiesen, dass bei knapper Haushaltslage auch weniger bis keine Öffentlichkeitsarbeit betrieben werde bzw. wurde.

Das wichtigste Ziel der Öffentlichkeitsarbeit besteht für die Integrationsämter in der Gewinnung neuer Gründerinnen und Gründer von Inklusionsbetrieben (vgl. Abbildung 26). Auch will man mit der Öffentlichkeitsarbeit den Inklusionsunternehmen den Zugang zu potentiellen Beschäftigten der Zielgruppe erleichtern und sie sowie ihre Träger dazu motivieren, ihre Aktivitäten auszuweiten. Die Anerkennung für die sozialen Leistungen der Inklusionsbetriebe stellt für die Mehrheit der Ämter ein Ziel ihrer Öffentlichkeitsarbeit dar. Nachrangig ist für die meisten hingegen die Unterstützung der Inklusionsbetriebe bei der Gewinnung von Kundinnen und Kunden – nur einzelne Integrationsämter messen diesem Punkt viel Gewicht zu.⁹⁴

Abbildung 26 Ziele der Öffentlichkeitsarbeit



Quelle: Befragung der Integrationsämter 2018, n=17.

Erläuterung: * fehlende Angaben bei allen Kategorien 17,6 Prozent.

Zwölf Integrationsämter machen Angaben zu den ihrer Erfahrung nach wirksamsten Medien oder Strategien, um Gründerinnen und Gründer für Inklusionsbetriebe zu gewinnen. Genannt wird eher eine Vielzahl von Medien und Strategien, weniger eine zentrale Strategie:

- Publikationen und Flyer des Integrationsamtes, in einigen Fällen auch sein Internetauftritt,
- Beratungsangebote für potentielle Arbeitgeber, organisiert durch das Integrationsamt oder in einigen Fällen vom IFD, mit Blick auf Fördermöglichkeiten sowie Informationen zu bestehenden Inklusionsbetrieben,
- Vernetzung des Integrationsamtes mit Vertretern der Wirtschaft, z. B. Arbeitgeberverbänden⁹⁵ sowie

⁹⁴ Im Fall von Baden-Württemberg ist die Unterstützung von Inklusionsbetrieben bei der Kundengewinnung Bestandteil einer groß angelegten Kampagne. Mit einer Image-Kampagne sollen Inklusionsunternehmen einer breiten Öffentlichkeit bekannt gemacht werden. In einem zweiten Schritt wird diese Kampagne als Betriebskampagnen fortgesetzt. „Die Betriebskampagnen dienen dazu, das Alleinstellungsmerkmal der Inklusionsunternehmen herauszustellen und konkret Kunden zu werben [...]. Die Betriebskampagnen werden fortlaufend umgesetzt. Die Inklusionsunternehmen können dafür Fördermittel erhalten, müssen aber auch eine Eigenbeteiligung leisten.“ (Integrationsamt Baden-Württemberg)
Qualitative Ausführungen zu anderen Zielen der Öffentlichkeitsarbeit, die nicht schon mit den vorangegangenen Antwortoptionen abgedeckt sind, werden nicht genannt. Ein Integrationsamt geht stattdessen darauf ein, dass eine Öffentlichkeitsarbeit aufgrund knapper finanzieller Mittel nicht möglich ist.

⁹⁵ Das Integrationsamt Baden-Württemberg präzisiert die Zusammenarbeit mit Vertretern der Wirtschaft wie folgt: Das Integrationsamt entwickelt Geschäftskonzepte für Inklusionsunternehmen (federführend oder begleitend-unterstützend) und vermittelt diese z. B. an Arbeitgeberverbände oder berufsständische Organisationen. Daraus sollen dann Anfragen zur Gründung bzw. Förderung von Inklusionsbetrieben resultieren.

- öffentlichkeitswirksame Veranstaltungen und Messen, auf denen sich z. B. Betriebe vorstellen oder potentielle Gründerinnen und Gründer informieren können.
- In einem Fall wird die Initiierung eines Förderprogramms durch das Land als wirksamste Strategie angeführt. Das Programm beinhalte attraktive Förderbedingungen, was die Gründung von Inklusionsbetrieben stärke. Zudem stünden durch zusätzliche finanzielle Mittel zusätzliche Personalressourcen für die Gewinnung potentieller Gründerinnen und Gründer zur Verfügung.

Ausgehend von den Strategien der Öffentlichkeitsarbeit, dem Kostenvolumen und dem Anteil an personellen Ressourcen, lassen sich die Integrationsämter (auf Basis ihrer schriftlichen Angaben) in drei Gruppen einordnen:

- Vier Integrationsämter geben an, überhaupt keine aktive Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben.
- Sechs Integrationsämter betreiben eine intensive Öffentlichkeitsarbeit (finanziell, personell und im Hinblick auf die Breite ihrer Aktivitäten).
- Bei allen anderen Integrationsämtern ist Öffentlichkeitsarbeit vorhanden, aber weniger intensiv. Sie findet i. d. R. in Form von Beratungen oder über Informationsmaterial statt.

Nachfrage zur Förderung

In den Jahren 2013 bis 2017 führten die Integrationsämter rund 1.500 Erstberatungen zur Gründung von Inklusionsbetrieben durch. Im gleichen Zeitraum wurden ca. 320 Gründungsanträge eingereicht. Bundesweit lag die Zahl bewilligter Gründungsvorhaben bei 260.

Ebenfalls zwischen 2013 bis 2017 wurden rund 1.200 Beratungen zur personellen Erweiterung bestehender Inklusionsbetriebs durchgeführt. Ca. 830 Anträge auf personelle Erweiterung wurden eingereicht. In etwa gleicher Höhe lag auch die Zahl der Bewilligungen.

Entscheidend für die Bewertung der Zahl an Erstberatungen, eingereichten Anträgen und Antragsbewilligungen sowohl für Gründungsvorhaben als auch für personelle Erweiterungen ist das Verhältnis zur Anzahl der Betriebe in einem Land.⁹⁶

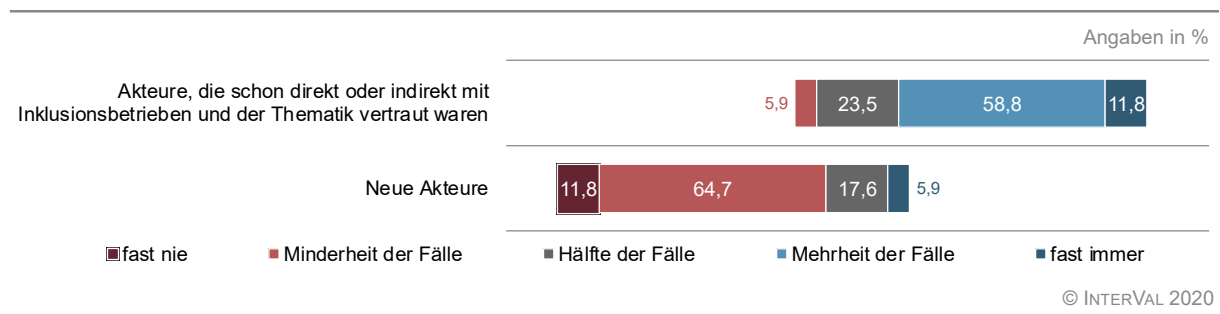
Demnach war (im Zeitraum 2013 bis 2017) die Nachfrage zur Gründung eines Inklusionsbetriebs oder zur personellen Erweiterung eines bestehenden Inklusionsbetriebs in Schleswig-Holstein, Hamburg, Baden-Württemberg, Berlin und im Saarland relativ niedrig. Je nachdem, ob man Erstberatungen, eingereichte Anträge oder Bewilligungen von Gründungsvorhaben oder Vorhaben zur personellen Erweiterung betrachtet, liegen aber verschiedene Länder vorn.

Die Mehrheit der Integrationsämter gibt an, dass die meisten an sie herangetragenen Gründungsvorhaben von Akteuren stammten, die schon direkt oder indirekt mit Inklusionsbetrieben und der damit zusammenhängenden Thematik vertraut waren, z. B. Träger bestehender Inklusionsunternehmen oder WfbM (vgl. Abbildung 27).⁹⁷

⁹⁶ Die Zahl der Betriebe in den Ländern bezieht sich auf das Jahr 2016.

⁹⁷ Eine Tendenz, dass in den Ländern, in denen ein höherer Anteil an neuen Akteuren einen Gründungsantrag stellte, eine intensivere Öffentlichkeitsarbeit seitens der Integrationsämter betrieben wird, zeigt sich nicht.

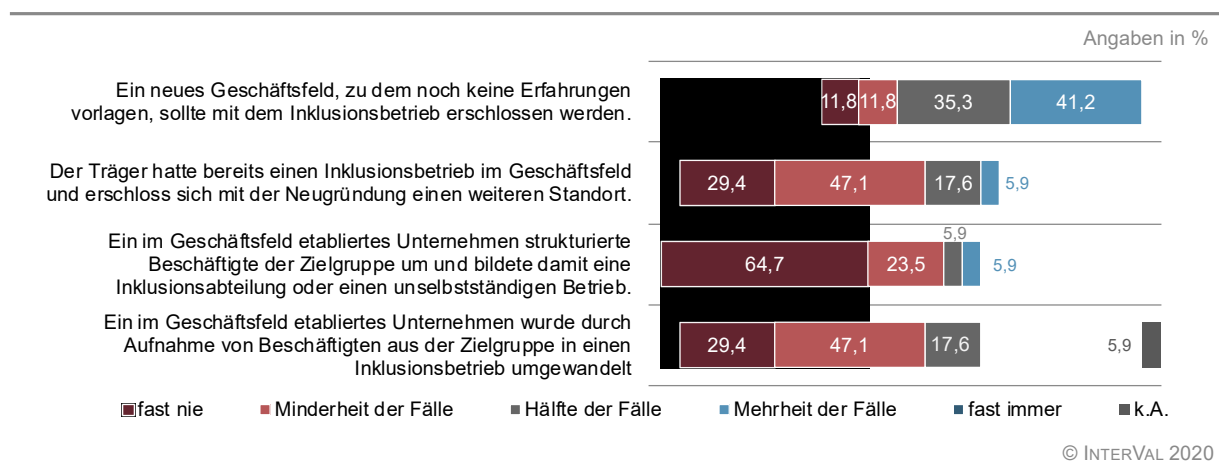
Abbildung 27 Art der Akteure mit Gründungsvorhaben



Quelle: Befragung der Integrationsämter 2018, n=17.

Bei mindestens der Hälfte von Gründungsvorhaben handelte es sich nach Angaben der Integrationsämter um Akteure, die mit ihrem Inklusionsbetrieb ein neues Geschäftsfeld erschließen wollten, für das noch keine Erfahrungen vorlagen. Konstellationen, nach denen geschäftsfeldspezifische Erfahrungen vorlagen, waren hingegen die Ausnahme (vgl. Abbildung 28).⁹⁸

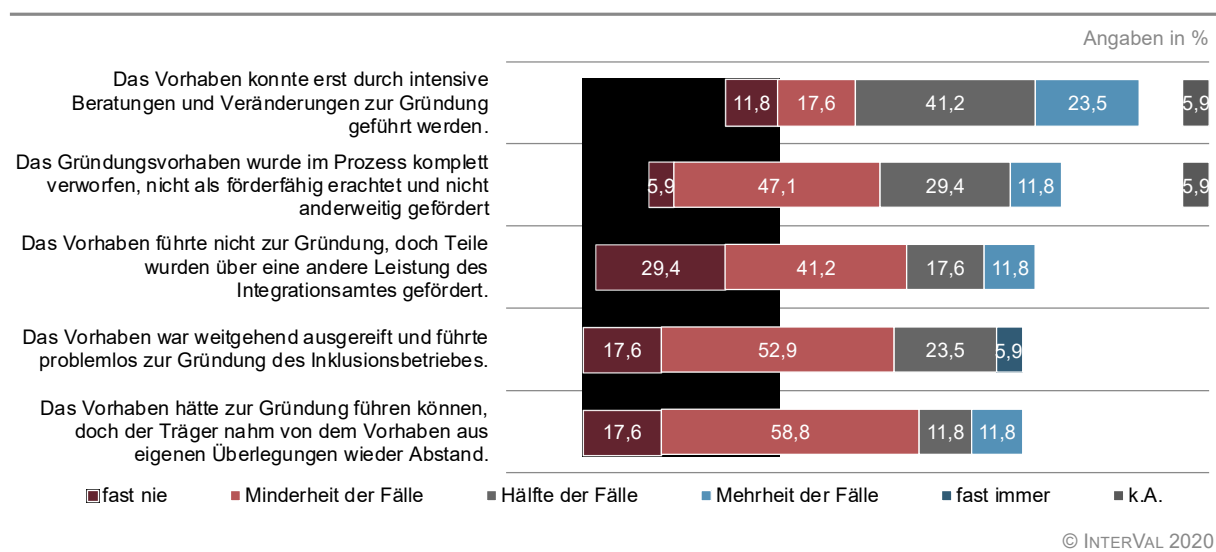
Abbildung 28 Geschäftsfeldspezifische Erfahrungen von Akteuren mit Gründungsvorhaben



Quelle: Befragung der Integrationsämter 2018, n=17.

Die meisten Vorhaben konnten erst durch intensive Beratungen und konzeptionelle Veränderungen zur Gründung geführt werden. Dass Vorhaben im Prüfungsprozess komplett verworfen (also als nicht förderfähig erachtet und auch nicht anderweitig gefördert) wurden, kam ebenfalls vergleichsweise häufig vor (vgl. Abbildung 29).

⁹⁸ Einzelne Integrationsämter beschrieben weitere Fallkonstellationen. Z. B. dass ein Inklusionsbetrieb an einem anderen Standort neu gegründet werden sollte, da der Betrieb an seinem alten Standort schließen musste. Die von der Entlassung bedrohten Mitarbeitenden der Zielgruppe sollten übernommen werden. Oder z. B. dass ein Träger einen Sozialbetrieb in einen Inklusionsbetrieb überführen wollten. Der Sozialbetrieb beschäftigte schon (die später als solche anerkannten) Mitarbeitenden der Zielgruppe. Der Betrieb erhielt jedoch (mit Ausnahme der Beratungsleistungen) noch keine Förderung als Inklusionsbetrieb (da v. a. die wirtschaftliche Tragfähigkeit als zu gering eingeschätzt wurde).

Abbildung 29 An die Integrationsämter vorgebrachte Ideen für Gründungsvorhaben

Quelle: Befragung der Integrationsämter 2018, n=17.

Die wichtigsten Gründe für die Ablehnung von Gründungsvorhaben waren nach Einschätzung der Integrationsämter wirtschaftlicher Natur, z. B. wegen fehlender betriebswirtschaftlicher Tragfähigkeit des Konzepts. Seltener, aber dennoch gehäuft auftretende Gründen waren rechtlicher Natur oder im unzureichenden Konzept zur Begleitung der Zielgruppe begründet.⁹⁹ Fehlende finanzielle Ressourcen des Integrationsamtes spielten bei Ablehnungen praktisch keine Rolle.

Infobox 2: Interviews mit institutionalisierten Kooperationspartnern zu Gründungsprozessen

Integrationsämter können die Gründungsberatung von Inklusionsbetrieben durch Einrichtung und Finanzierung einer festen Stelle bei Dritten umsetzen (BIH 2018a: 6). Zum Zeitpunkt der Berichtslegung trifft dies auf elf Integrationsämter zu. Vier von ihnen wurden um ein Interview mit Vertreterinnen und Vertreter ihrer Kooperationspartner gebeten, um das Feld der Gründungsberatung zu vertiefen (wohlwissend, dass die Beratungsorganisation auch und zu großen Teilen weitere Beratungsbereiche abdecken). Alle angefragten Personen stimmten den Interviews zu.

In der Querschau schätzen die Beraterinnen und Berater die Tauglichkeit der an sie bzw. die Integrationsämter herangetragenen Gründungsvorhaben relativ ähnlich ein. Demnach seien ca. 60 bis 70 Prozent der Anfragen nicht für den Ansatz der Inklusionsbetriebe geeignet. Darunter befinden sich aber auch (insbesondere personell klein konzipierte) Beschäftigungsideen, die von den Organisationen dann zu passfähigen Fördermodellen beraten werden (z. B. Zuverdienst oder Einzelplatzförderung).

In der Querschau der Interviews fällt auf, dass die Organisationen gleiche und unterschiedliche Schwerpunkte in der Beratung setzen. Eine Einrichtung konzentriert stärker als die anderen auf Finanzierungsfragen (Eigenkapitelkapitalquote, Gesellschafterstruktur, Kredite, etc.) und rät angehenden Gründerinnen und Gründern für die Anfangsphase tendenziell zu einer eher

⁹⁹ Ein Integrationsamt führt hierzu Beispiele an: „Es bestehen falsche Vorstellungen zu einem Inklusionsunternehmen allgemein (z. B. Verwechslung mit Barrierefreiheit) und insbesondere zur Zielgruppe (Quote und Definition „besonders betroffen“ werden falsch eingeschätzt). Die Größe der angedachten Unternehmen unterschreitet die Mindestgröße.“

zurückhaltenden Personalplanung oder wenigen/einem Geschäftsbereich. Zwei andere Einrichtungen skizzieren einen Beratungsansatz, in dem hingegen auch Impulse zu einer Diversifizierung (Branche/Gewerk) gegeben werden, ggf. Alternativen zu einer inhaltlichen Neuausrichtung des Konzepts. Auch sie raten dabei tendenziell zu einer ausgewogenen Beschäftigungsstruktur, d. h. zur Einbettung von Mitarbeitenden der Zielgruppe in Team- oder Tandemstrukturen sowie einer realistischen Schätzung ihres Beitrags in der Umsatzplanung. Dieser Punkt zeichnet auch den Beratungsansatz der vierten Einrichtung aus, allerdings wird hier vorwiegend zur vorhandenen Geschäftsidee beraten. Impulse für einen inhaltlich anderen Zuschnitt werden eher nicht gesetzt. Schwerpunkt ist hier v. a., die Umsatzplanung kritisch zu hinterfragen und zu identifizieren, wo die Gründerinnen und Gründer zusätzlichen externen Sachverstand beibringen müssen (z. B. Standort-, Kaufkraft- oder Konkurrenzanalysen).

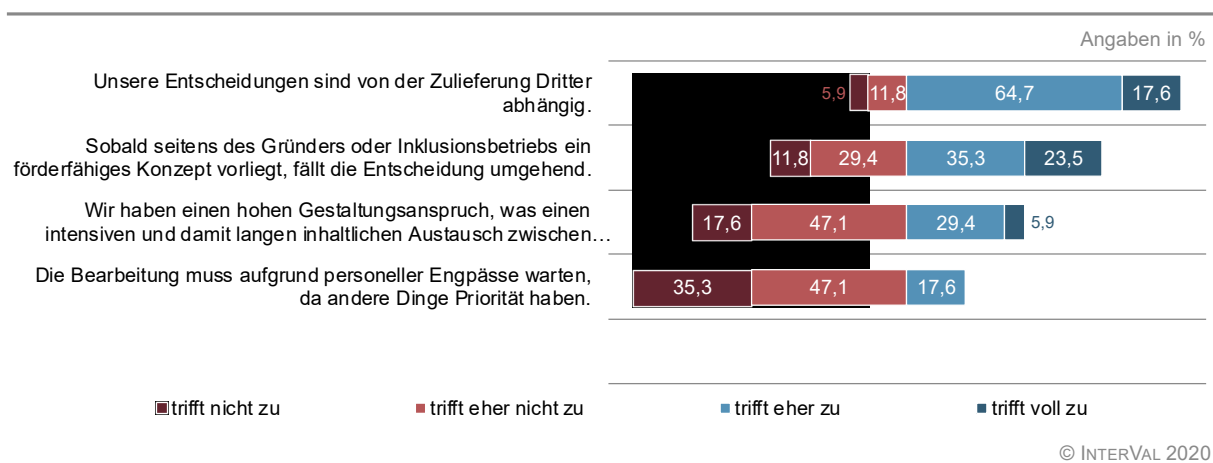
Dass die Beratungsinhalte der interviewten Organisationen damit nur ansatzweise und stark verkürzt umrissen werden, ist offensichtlich. Zudem wird kein Ansatz als besser oder schlechter als ein anderer bewertet. Gerade im Hinblick auf die Mitgestaltung der inhaltlichen Ausrichtung des Gründungsvorhabens oder die Umleitung auf andere Fördermöglichkeiten ist aber festzustellen, die Beraterinnen und Berater strategische Schwerpunkte setzen, die sich auf das Gründungsgeschehen auswirken. Nach Ansicht der Evaluation könnten die beauftragenden Integrationsämter prüfen, inwieweit eine direktere Abstimmung hierüber mit dem Dienstleister nützlich sein könnte.

2.4.2.6 Bearbeitungsdauer von Förderanfragen und -anträgen

Die Angaben zur Bearbeitungsdauer von Gründungsanträgen variieren beträchtlich sowohl zwischen den Einzelfällen (die Integrationsämter sollten die letzten drei positiven Entscheidungen) als auch zwischen den Ländern. Im Schnitt betrug die Bearbeitungsdauer etwas mehr als ein Jahr. Bei einigen Integrationsämtern lag sie im Schnitt bei zwei bis drei Jahren, bei einzelnen Gründungsvorhaben sogar bei fünf Jahren (z. B. Sachsen). Andere gaben eine Bearbeitungsdauer von durchschnittlich knapp einem halben Jahr an (z. B. Nordrhein-Westfalen).¹⁰⁰

Für die typische Dauer des Entscheidungsprozesses im Gründungsvorhaben (von der Erstberatung bis zur Bewilligung) erachten die Integrationsämter v. a. die Antragssteller als verantwortlich, wenn es z. B. darum geht, Konzepte auszuarbeiten oder zu modifizieren. Hinsichtlich der Sachverhalte, die für die Dauer bis zur Förderentscheidung im Wesentlichen verantwortlich sind, geben fast alle Integrationsämter an, dass ihre Entscheidungen von der Zulieferung Dritter abhängig sind. Personelle Engpässe spielen für die Dauer aus Sicht der meisten Integrationsämter hingegen nur eine untergeordnete bis gar keine Rolle. (vgl. Abbildung 30).

¹⁰⁰ Ein Integrationsamt verweist darauf, dass die Bearbeitungsdauer von der Komplexität des Antrags abhängig ist und deswegen die Bearbeitungsdauer variere. Eine Bewilligung könne so innerhalb von vier Wochen oder auch erst innerhalb eines Jahres erfolgen.

Abbildung 30 Für die Dauer der Förderentscheidung verantwortliche Sachverhalte

Quelle: Befragung der Integrationsämter 2018, n=17.

2.4.2.7 Betriebswirtschaftliche Beratung, Prüfung und Monitoring

In den letzten Jahren sind die Ausgaben der Integrationsämter für betriebswirtschaftliche Beratungsleistungen kontinuierlich gestiegen (bis Ende 2018 auf den Höchststand von rund 2,2 Mio. Euro).¹⁰¹ Mit diesen Leistungen fördern die Integrationsämter die verschiedenen Beratungselemente für Inklusionsbetriebe (Gründungsberatung, laufende betriebswirtschaftliche Beratung und Beratung in Krisenphasen) sowie die Erstellung von Gutachten und Expertisen, die Durchführung von Monitorings und weitere Dienstleistungen (z. B. Verwaltung von Betriebsdatenbanken, Beobachtung der Kostenentwicklung oder Netzwerkarbeit) zur primär eigenen Verwendung. Zu berücksichtigen ist dabei, dass zum einen nicht all diese Punkte auf jedes Integrationsamt zutreffen. Zum anderen beauftragen manche von ihnen stärker externe Akteure mit diesen Aufgaben, andere erbringen Leistungen eher hausintern durch eigene Personalressourcen, was ggf. nicht in finanziellen Kenngrößen auszuweisen ist.

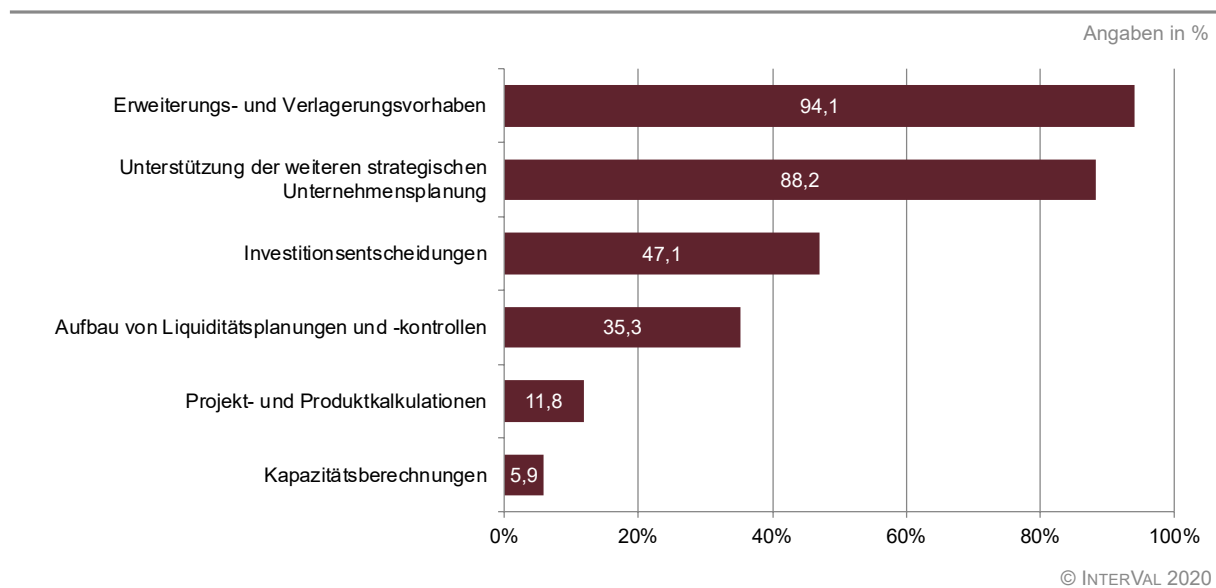
Die Mehrheit von elf Integrationsämtern gestaltet etwa die betriebswirtschaftliche Beratung mit institutionalisierten Beratungsangeboten (im Einzelfall sogar mit mehr als einem Kooperationspartner). Manche dieser Kooperationsbeziehungen reichen schon mehrere Jahrzehnte zurück bis in die Mitte der 1990er Jahre, andere wurden erst in den letzten Jahren aufgenommen. In sechs Integrationsämtern kommen vornehmlich eigenes Personal, unabhängige Stellen der Existenzgründungsförderung oder Expertinnen und Experten, die sich die Inklusionsbetriebe frei suchen (ggf. unter Empfehlungen des Integrationsamtes) zum Einsatz.¹⁰²

Unabhängig davon, ob die betriebswirtschaftliche Beratung institutionalisiert ist oder nicht, sind nach Angaben der Integrationsämter Erweiterungs- und Verlagerungsvorhaben sowie die Unterstützung der strategischen Unternehmensplanung typische Themen der laufenden Beratung. Beratungen zu Investitionsentscheidungen, zum Aufbau von Liquiditätsplanungen und -kontrollen sowie v. a. zu Projekt- und Produktkalkulationen und Kapazitätsberechnungen sind hingegen nachrangig (vgl. Abbildung 31).

¹⁰¹ Die zum Zeitpunkt der Berichtslegung vorliegenden Daten des (noch unveröffentlichten) Jahresberichts der BIH 2019 weisen anscheinend noch nicht alle verausgabten Fördermittel aus, da z. B. einzelne Länder mit institutionalisierten Beratungsangeboten einen Wert von Null Euro ausweisen.

¹⁰² Die sechs Integrationsämter, die kein institutionalisiertes Beratungsangebot nutzen, sind Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt. Hieraus ergibt sich die Aufzählung der elf Integrationsämter mit institutionalisierten Beratungsangeboten.

Abbildung 31 Typische Themen der laufenden betriebswirtschaftlichen Beratung von Inklusionsbetrieben zwischen 2013-2018

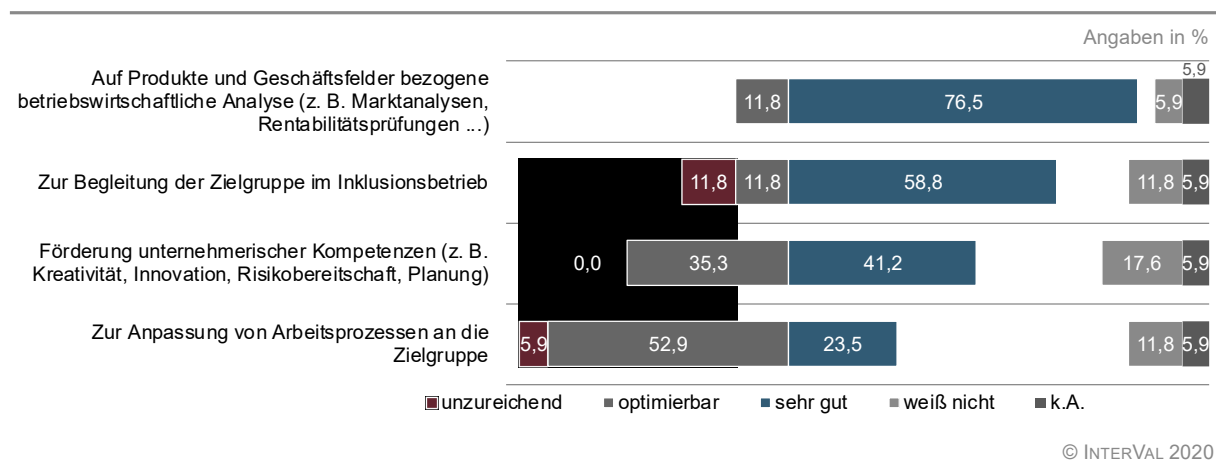


Quelle: Befragung der Integrationsämter 2018, n=17.

Erläuterung: Mehrfachangaben.

Die Qualität des vorhandenen Beratungsangebotes wird von den Integrationsämtern je nach Beratungsanliegen unterschiedlich bewertet. Die auf Produkte und Geschäftsfelder bezogene Beratung sei überwiegend sehr gut. Den größten Optimierungsbedarf sehen sie bei der Beratung zur Anpassung von Arbeitsprozessen an die Zielgruppe. Gemischt sind die Einschätzungen zur Qualität der Beratungen im Hinblick auf die Begleitung der Zielgruppe im Inklusionsbetrieb sowie zur Förderung unternehmerischer Kompetenzen, z. B. im Bereich Planung (vgl. Abbildung 32).¹⁰³

Abbildung 32 Bewertung des vorhandenen Beratungsangebotes für Inklusionsbetriebe



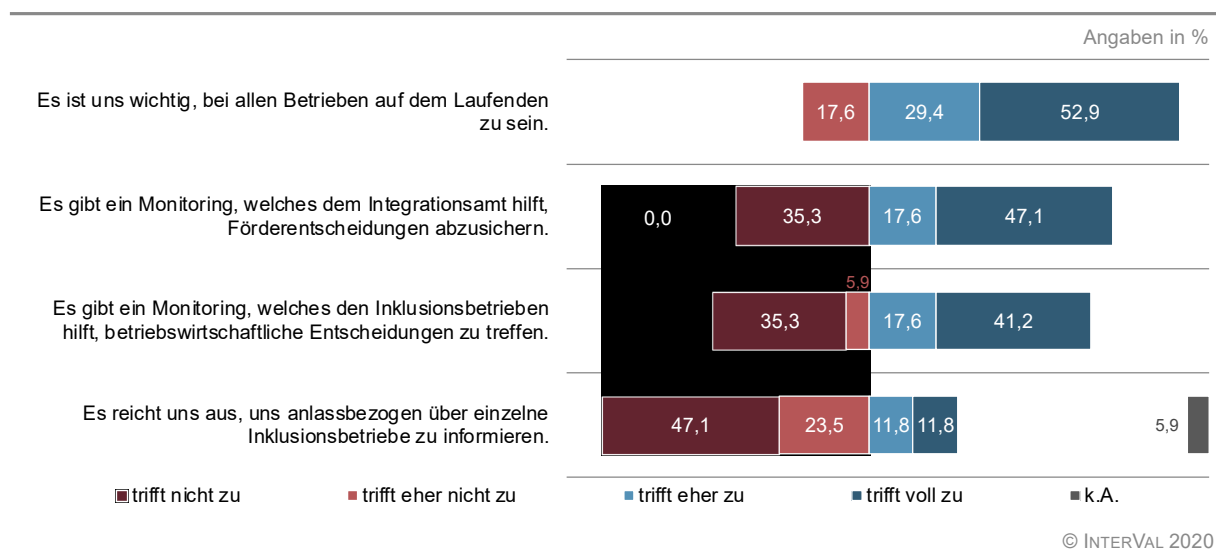
Quelle: Befragung der Integrationsämter 2018, n=17.

¹⁰³ Ein Integrationsamt führt in den offenen Angaben an, dass Beratungen zum Öffentlichen Vergaberecht bei Zuwendungen bislang unzureichend seien. Ein anderes Integrationsamt verweist im Hinblick auf die Themen betriebswirtschaftliche Analyse sowie Förderung unternehmerischer Kompetenzen auf die ausreichenden Angebote des Weiterbildungsmarktes.

Betriebswirtschaftliche Prüfung und Monitoring

Fast allen Integrationsämtern ist es wichtig, bei allen Betrieben auf dem Laufenden zu sein. Nur wenigen Integrationsämtern reicht es aus, sich anlassbezogen über einzelne Inklusionsbetriebe zu informieren (vgl. Abbildung 33). Die Finanzierung eines institutionalisierten Beratungsangebots impliziert i. a. R., dass die geförderten Inklusionsbetriebe im Rahmen eines betriebsübergreifenden Monitorings begleitet werden, d. h. die Inklusionsbetriebe sowohl anhand ihrer individuellen Kenndaten und Entwicklungen als auch im Betriebs- und Branchenvergleich analysiert werden. Allerdings gibt es von dieser Regel auch Ausnahmen.¹⁰⁴ Außerdem ist auch zu diesem Punkt anzumerken, dass in manchen Ländern ein Monitoring bereits seit Jahrzehnten zu den geförderten Leistungen zählt, in anderen hingegen erst seit wenigen Jahren umgesetzt wird. Einzelne Integrationsämter äußern in den Interviews zudem den Wunsch bzw. die Überlegung, ebenfalls ein Monitoring einzuführen.

Abbildung 33 Laufende Prüfung der Geschäftssituation geförderter Inklusionsbetriebe durch das Integrationsamt



Quelle: Befragung der Integrationsämter 2018, n=17.

Das Verhältnis an Integrationsämtern, die in der schriftlichen Befragung angeben, regelmäßig zu kontrollieren, inwieweit ihre Förderung in Relation zur Wertschöpfung von Inklusionsbetrieben steht, und jenen, die angeben dies nicht zu kontrollieren, ist ausgewogen: Acht Integrationsämter führen solche Beobachtungen durch, neun hingegen nicht.

Auf Basis der Angaben aus der Integrationsamtsbefragung lassen sich die Integrationsämter drei Gruppen zuordnen:

- Ausgehend von den Angaben von acht Integrationsämtern sind diese Integrationsämter der Gruppe zuzuordnen, die eine flächendeckende Prüfung der Inklusionsbetriebe durchführen. Ihnen war es wichtig, bei allen Betrieben auf dem Laufenden zu sein. Ihnen reichte es nicht, anlassbezogen über einzelne Betriebe informiert zu sein. Die Betriebe wurden einem Monitoring

¹⁰⁴ So ist die FAF institutionalisierter Kooperationspartner für das LVR-Integrationsamt Rheinland, ein Monitoring wird aber nur betriebspezifisch, nicht betriebsübergreifend durchgeführt. Ein anderes Beispiel ist das Integrationsamt Baden-Württemberg, das zwar keinen festen Kooperationspartner finanziert, aber ein Monitoring mit hausinternen Personalkapazitäten umsetzt.

unterzogen, mit dem Ziel, das Verhältnis von Erlösen aus wirtschaftlicher Betätigung und Fördermitteln regelmäßig zu kontrollieren.

- Vier Integrationsämter lassen sich der Gruppe zuordnen, die die von ihnen geförderten Inklusionsbetriebe ausschnittsweise prüfen. Diesen Integrationsämtern genügte es, anlassbezogen über einzelne Inklusionsbetriebe informiert zu sein. Ein Monitoring wurde nicht durchgeführt, sodass es auch keine regelmäßigen Kontrollen gab, in welchem Verhältnis wirtschaftliche Erlöse und die Förderung von Inklusionsbetrieben standen.
- Fünf Integrationsämter lassen sich nicht eindeutig zuordnen. Ihnen war es z. B. zwar wichtig, bei allen Betrieben auf dem Laufenden zu sein, oder sie führten ein Monitoring durch, um etwa Förderentscheidungen abzusichern. Eine regelmäßige Kontrolle des Verhältnisses von Erlösen aus wirtschaftlicher Betätigung und Fördermitteln wurde jedoch nicht durchgeführt.

2.4.2.8 Erfahrungen aus der Förderung ausgeschiedener Betriebe

Neben der Fluktuation der zur Zielgruppe zählenden Mitarbeitenden (vgl. Kapitel 2.2.8) wurde auch die Fluktuation der Inklusionsbetriebe für den Zeitraum von 2008 bis 2017 in den Blick genommen. Dabei richtet sich der Blick auf die Betriebe, die aus der finanziellen Förderung ausgeschieden sind. Ein Ausscheiden aus der Förderung ist dabei nicht gleichzusetzen mit einer Insolvenz dieser Betriebe. So kann im Rahmen von innerbetrieblichen Einsparungsmaßnahmen ein Teil des zur Zielgruppe zählenden Personals entlassen worden sein und das Unternehmen seinen Status als Inklusionsbetrieb nach § 215 SGB IX daraufhin verlieren.¹⁰⁵

Auch ist es möglich, dass ein Inklusionsbetrieb in ein anderes Unternehmen eingegliedert wird, ohne dass Beschäftigte der Zielgruppe entlassen werden. Ein anderes Szenario ist, dass ein Inklusionsbetrieb seine Geschäftstätigkeit komplett einstellt (z. B. aufgrund fehlender wirtschaftlicher Tragfähigkeit) oder (ggf. in Abstimmung mit dem Integrationsamt) seine Geschäfte fortführt, jedoch ohne eine Förderung als Inklusionsbetrieb. Das Ausscheiden von Betrieben aus der Förderung steht somit in keinem kausalen Zusammenhang zum Verlust von Arbeitsplätzen von Personen der Zielgruppe.

Zwischen 2008 und 2017 wurde laut den Angaben der Integrationsämter bei 167 Inklusionsbetrieben die Förderung eingestellt. Rechnerisch sind das 17 Betriebe bundesweit pro Jahr und gemessen am durchschnittlichen Jahresbestand der Inklusionsbetriebe umgerechnet 2 Prozent. Bei rund 15 Prozent der zwischen 2008 und 2017 aus der Förderung ausgeschiedenen Inklusionsbetriebe handelte es sich um Abteilungen oder unselbstständige Betriebe.

In absoluten Zahlen nach Ländern betrachtet weist Sachsen-Anhalt die höchste Zahl an Betrieben auf, bei denen die Förderung eingestellt wurde (31 Inklusionsbetriebe), gefolgt von Rheinland-Pfalz und dem Landschaftsverband Westfalen-Lippe (jeweils 25). In den Ländern Hamburg, Bremen und Saarland stellten die Integrationsämter bei jeweils einem Betrieb die Förderung ein.

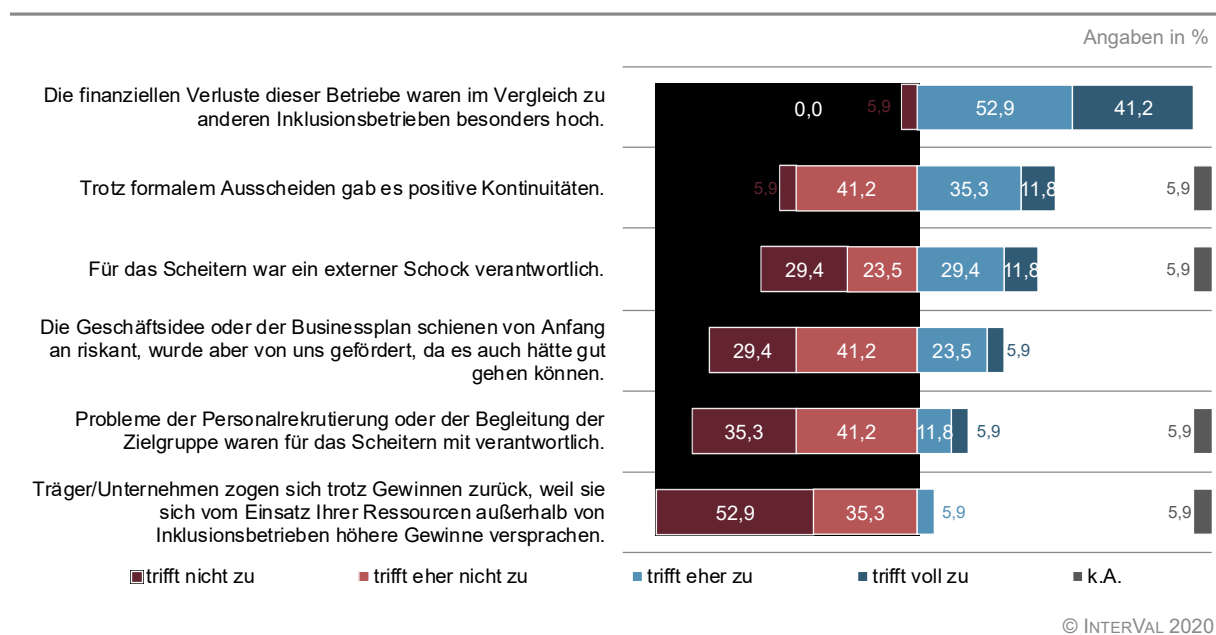
Betrachtet man die Fluktuation der Inklusionsbetriebe (das Verhältnis ausgeschiedener Betriebe zur durchschnittlichen Anzahl geförderter Inklusionsbetriebe zwischen 2008 bis 2017) pro Jahr, so zeigen sich zwischen den Ländern Unterschiede. Mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt lag die Fluktuation unter fünf Prozent. In Sachsen-Anhalt schieden im Durchschnitt jährlich rund 15 Prozent der Betriebe aus der Förderung aus. Die Länder, in denen am meisten Betriebe ausschieden, sind nicht

¹⁰⁵ Umgekehrt ist es auch möglich, dass ein Unternehmen seinen Status als Inklusionsbetrieb verliert, weil Personen, die nicht zur Zielgruppe gehören, in großer Zahl eingestellt werden und somit der Anteil der Zielgruppenbeschäftigten unter den erforderlichen Grenzwert fällt – aber ohne, dass eine Person der Zielgruppe entlassen wird.

auch die, in denen die Zahl am deutlichsten zurückging, da neue Inklusionsbetriebe gleichzeitig hinzukamen. Dies spricht dafür, Fluktuation von Inklusionsbetrieben als eigenes Merkmal zu betrachten.

Die meisten Integrationsämter geben an, dass die im Vergleich zu anderen Inklusionsbetrieben besonders hohen finanziellen Verluste ursächlich für das Ausscheiden aus der Förderung waren (vgl. Abbildung 34).

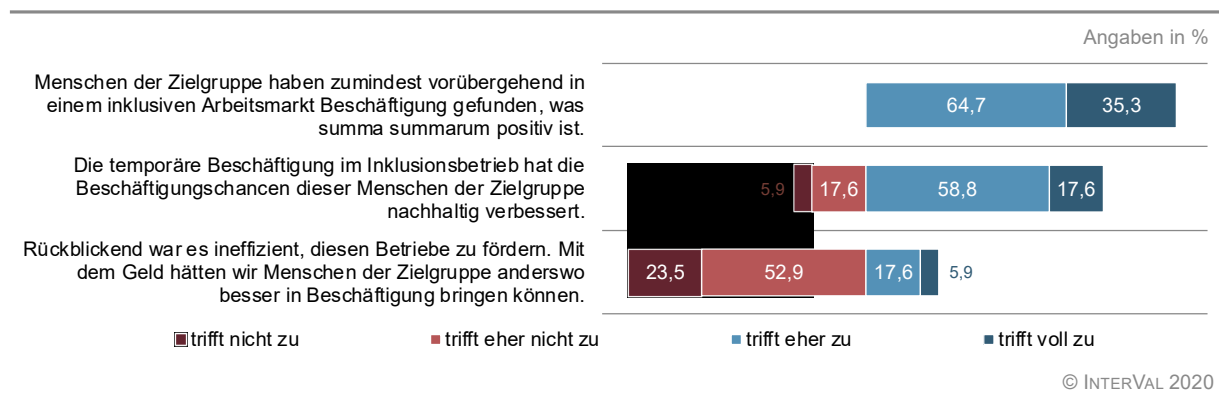
Abbildung 34 Gründe für das Ausscheiden der Inklusionsbetriebe aus der Förderung



Quelle: Befragung der Integrationsämter 2018, n=17.

Einige Integrationsämter bezeichnen es auch als zutreffend, dass es trotz des formalen Ausscheidens positive Kontinuitäten gab, wie z. B. dass Beschäftigte in andere Inklusionsbetriebe oder schwerbehinderte Menschen im gleichen Unternehmen über die Einzelplatzförderung weiterhin beschäftigt wurden. Für mehr als jedes vierte Integrationsamt ist das Scheitern der Inklusionsbetriebe auf einen externen Schock (z. B. das Wegbrechen eines zentralen Abnehmers) zurückzuführen. Einige wenige Integrationsämter erachteten die Geschäftsidee von Anfang an als riskant, bewilligten die Förderung aber trotzdem. Drei Integrationsämter nannten Probleme bei der Personalrekrutierung oder bei den erforderlichen Standards zur Begleitung der Zielgruppe als Ursache. Nur ein Integrationsamt gab an, dass sich ein Träger bzw. Unternehmen ungeachtet der Gewinne zurückzog, da es sich von dem Einsatz dieser Ressourcen außerhalb von Inklusionsbetrieben höhere Gewinne versprach.

Ungeachtet des Ausscheidens einiger Inklusionsbetriebe aus der Förderung bewerteten die Integrationsämter die Förderentscheidung meist als richtig und wichtig (vgl. Abbildung 35).

Abbildung 35 Bewertung der Förderentscheidung für später ausgeschiedene Betriebe

Quelle: Befragung der Integrationsämter 2018, n=17.

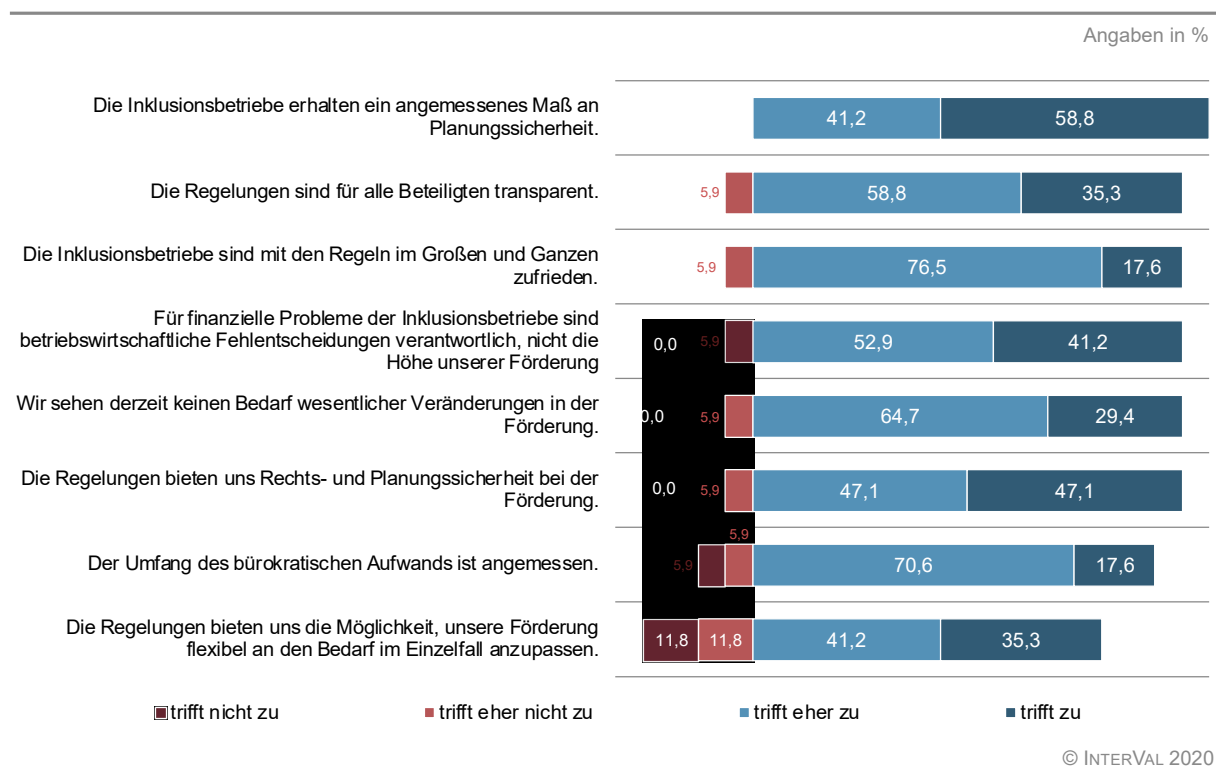
So wurde von allen Integrationsämtern als positiver Aspekt herausgestellt, dass die Menschen der Zielgruppe zumindest vorübergehend eine Beschäftigung im inklusiven Arbeitsmarkt ausüben konnten. Auch sahen die meisten Integrationsämter für Menschen der Zielgruppe, die temporär in einem Inklusionsbetrieb beschäftigt waren, eine nachhaltige Verbesserung ihrer Beschäftigungschancen. Nur wenige Integrationsämter erachteten es rückblickend als ineffizient, diese Betriebe gefördert zu haben.

Die Integrationsämter nannten eine Vielzahl an Branchen und Geschäftsfeldern, in denen Inklusionsbetriebe aus der Förderung ausgeschieden sind (z. B. Einzelhandel, Gastgewerbe, Garten- und Landschaftsbau). Eine spezifische Branche, die länderübergreifend als problematisch eingestuft wurde, ergab sich nicht und wird auch seitens der Evaluation nicht gesehen.

2.4.2.9 Einschätzungen der Integrationsämter und Inklusionsbetriebe zu Regelungen, Erfolgsfaktoren und Wirkungen der Förderung

Einschätzungen zu Regelungen der Förderung

Die Förderung von Inklusionsbetrieben wurde von den Integrationsämtern überwiegend als positiv beschrieben (vgl. Abbildung 36). Inklusionsbetriebe erhalten aus Sicht der Integrationsämter z. B. ein angemessenes Maß an Planungssicherheit. Auch für die Integrationsämter bieten die Regelungen Rechts- und Planungssicherheit. Kaum ein Integrationsamt sieht zurzeit Bedarf für wesentliche Änderung in der Förderung von Inklusionsbetrieben. Nur einzelne Integrationsämter schätzen den bürokratischen Aufwand als eher unangemessen ein. Zwar gehen einige Integrationsämter nicht davon aus, dass ihnen die Regelungen die Möglichkeit bieten die Förderung flexibel an die Bedarfe von Einzelfällen anzupassen, doch haben auch nicht alle Integrationsämter dieses Ziel.

Abbildung 36 Einschätzung der Integrationsämter zur Förderung von Inklusionsbetrieben

Quelle: Befragung der Integrationsämter 2018, n=17.

Einschätzungen zu Erfolgsfaktoren

Die Integrationsämter wurden darüber hinaus gefragt, welche Faktoren aus ihrer Sicht dafür verantwortlich waren, dass die Zahl der zur Zielgruppe zählenden Beschäftigten stieg, annähernd gleich blieb oder sank (je nachdem, was auf ihren Bereich zutraf).¹⁰⁶ Zudem wurde nach möglichen Lehren gefragt, die aus einer besonders positiven oder negativen Entwicklung einzelner Inklusionsbetriebe gezogen wurden.

In der Hälfte der Länder stieg die Zahl der zur Zielgruppe zählenden Beschäftigten zwischen den Jahren 2013 bis 2017 deutlich. Mit Blick auf die eigene Förderpraxis führen diese Integrationsämter eine Vielzahl an Erfolgsfaktoren an, wie z. B.

- eine enge Beratung der Betriebe in betriebswirtschaftlichen und personellen Fragen,
- ein regelmäßiges betriebswirtschaftliches Monitoring der Inklusionsbetriebe,
- die Vernetzung mit anderen Akteuren (z. B. mit der Agentur für Arbeit),
- die Öffentlichkeitsarbeit mit dem Ziel, die Sichtbarkeit von Inklusionsbetrieben im sozialen und gewerblichen Sektor zu erhöhen (z. B. die Organisation von Tagungen oder Messen) und
- schnelle Reaktionen des Integrationsamtes und eine kurze Bearbeitungs- und Prüfzeit von Anträgen.

Einige Integrationsämter nennen zudem die gute wirtschaftliche Lage als Grund für das Wachstum der Zielgruppe. Eines der Integrationsämter sieht den Grund für die positive Entwicklung der

¹⁰⁶ Die Zahlen der Beschäftigten aus der Zielgruppe wurden aus den Daten der BIH entnommen. Zum Zeitpunkt der Erhebung wurde der Zeitraum 2013 bis 2019 zugrunde gelegt.

Inklusionsbetriebe sogar eher in den „üblichen Mechanismen des Marktes“ als in der eigenen Förderpraxis. Die unterschiedliche Praxis der Förderung kann die Erfolge demnach immer nur zum Teil erklären.

In acht Ländern blieb die Zahl der Beschäftigten aus der Zielgruppe zwischen den Jahren 2013 und 2017 entweder annähernd gleich (sechs Ländern) oder sie sank (zwei Ländern). Bis auf einen Fall führen diese Integrationsämter aus, welche Faktoren aus ihrer Sicht für diese Entwicklung verantwortlich waren.

- Von einigen Integrationsämtern wird die Schwierigkeit für Inklusionsbetriebe thematisiert, geeignetes Personal aus der Zielgruppe zu rekrutieren bzw. Ersatz zu finden, wenn Personen der Zielgruppe in (Vor-)Ruhestand gehen oder aus anderen Gründen aus dem Betrieb ausscheiden.
- Dass sich einzelne Inklusionsbetriebe nicht so positiv entwickeln, sehen einige Integrationsämter als normalen Effekt eines wettbewerbsorientierten Marktes an. Die Verantwortung wird bei den Unternehmen gesehen. Die Geschäftsführungen von Inklusionsbetrieben werden in der Pflicht gesehen, ihre Betriebe professionell zu führen – „[...] sowohl, was die Auswahl des (nicht)behinderten Personals angeht als auch in Bezug auf die betriebswirtschaftlichen Aspekte“ (Zitat eines Integrationsamtes). Als Bestandteil des ersten Arbeitsmarktes unterliegen Inklusionsbetriebe ebenso Markt- oder Branchenveränderungen. „Negative Auswirkungen von Marktveränderungen oder unternehmerische Fehlentscheidungen sind nicht immer zu vermeiden.“ (Zitat eines Integrationsamtes)
- Die Integrationsämter sehen ihre Aufgabe eher darin, die Betriebe regelmäßig zu beraten und ein regelmäßiges betriebswirtschaftliches Monitoring als eine Art Frühwarnsystem zu installieren, um betriebswirtschaftliche Schieflagen frühzeitig zu erkennen und ggf. gegenzusteuern. Sollte sich die betriebswirtschaftliche Situation für einen Betrieb als aussichtslos erweisen, bedürfe dies auch unangenehmer Entscheidungen, wie der Schließung eines Betriebsbereiches oder des gesamten Betriebs.

Mit Blick auf die besonders positive oder auch negative Entwicklung einzelner Inklusionsbetriebe sahen die befragten Integrationsämter zwei wesentliche Punkte in Hinblick auf die eigene Förderpraxis als wichtig an. Für die Integrationsämter:

- Es ist eingehend durch das Integrationsamt zu prüfen, inwieweit das betriebswirtschaftliche Konzept eines Unternehmens tragfähig und nachhaltig ist. Bei aussichtslosen Konzepten sollte frühzeitig eine „Abberaterung“ (Zitat eines Integrationsamtes) vorgenommen werden.
- Es ist durch das Integrationsamt zu prüfen, inwieweit das gesamte Personal (mit oder ohne Personalverantwortung) qualifiziert ist, sowohl fachlich und sozial für die Zusammenarbeit mit den zur Zielgruppe zählenden Beschäftigten als auch in betriebswirtschaftlicher Hinsicht.¹⁰⁷

Und die Schlussfolgerungen der Integrationsämter, die die Geschäftsführungen von Inklusionsbetrieben betreffen, sind relativ allgemein formuliert und nahezu selbstverständlich: Gründerinnen und Gründer sowie Leitungspersonal benötigen nach ihrer Einschätzung umfassende Kompetenzen in fachlicher, betriebswirtschaftlicher und sozialer Hinsicht. Und das betriebswirtschaftliche Konzept des Gründungsvorhabens müsse wirtschaftlich tragfähig sein.

¹⁰⁷ Dass diese beiden Punkte zusammenhängen können, zeigt sich an den Ausführungen eines Integrationsamtes. Betont wird, dass sich die wirtschaftliche Tragfähigkeit eines Konzepts nicht nur auf die Wettbewerbsfähigkeit beschränkt, sondern sich auch auf die nachhaltige und angemessene Bezahlung von Führungskräften, welche „ausreichend Zeitanteile und Fähigkeiten haben [müssen], um Leitungsaufgaben übernehmen zu müssen“ (Zitat eines Integrationsamtes). Die Erwirtschaftung der Leitungspersonalkosten bildet einen wesentlichen Bestandteil bei der Beurteilung, inwieweit das Konzept als wirtschaftlich tragfähig eingeschätzt wird.

Die Angaben von Integrationsämtern zu den Schritten, die aus ihrer Sicht eingeleitet werden müssten, die Förderung von Inklusionsbetrieben zu verbessern, kreisen um drei Punkte:

- Die Stabilisierung der finanziellen Förderung, sodass für Inklusionsbetriebe zuverlässig, dauerhaft und planbar finanzielle Mittel bereitgestellt werden können. Mit dem Ziel, Menschen aus der Zielgruppe langfristig eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung anbieten zu können, sei es wichtig, weitere Finanzierungsquellen, z. B. Steuergelder oder andere Sozialversicherungsträger stärker in die Förderung einzubeziehen.
- Auch wird die Stärkung von Netzwerken mit Akteuren, die einen Zugriff auf potenzielle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus der Zielgruppe haben, wie z. B. der Agentur für Arbeit, genannt.
- Schließlich wird ein notwendiger Schritt darin gesehen, die öffentliche Wahrnehmung und Akzeptanz von Inklusionsbetrieben in der Gesellschaft zu stärken.

Einschätzungen der Inklusionsbetriebe zu Wirkungen der Förderung

Für die Abschätzung, in welchem Umfang es Inklusionsbetriebe gäbe, wenn sie nicht oder weniger gefördert würden, sind Selbsteinschätzungen der Inklusionsbetriebe mit Vorsicht zu interpretieren. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund von Angaben geförderter Akteure alleine die Relevanz der Förderung i. d. R. überschätzt würde, denn sie haben ein unmittelbares Interesse, die Notwendigkeit und Bedeutung der Förderung hervorzuheben, und da sie gefördert wurden, mussten sich nicht alle intensiv mit den alternativen Möglichkeiten befassen, die Zielgruppe anderweitig zu beschäftigen – so dass ihnen zum Teil gar nicht bewusst sein muss, dass es Alternativen gegeben hätte, wodurch sie die Relevanz der Förderung ggf. überschätzen. Doch aus zwei Gründen sind diese subjektiven Angaben für die Evaluation relevant. Erstens haben die befragten Personen eine Vielzahl qualitativer und quantitativer Informationen über ihren eigenen Inklusionsbetrieb. Ihre Einschätzungen zur Wirksamkeit sind damit in hohem Maß mit empirischen Details unterfüttert. Zweitens gibt es für die Inklusionsbetriebe im Sinn einer Evaluation keine reine Kontrollgruppe.

Die Befragten wurden zunächst um Angaben gebeten, wo ihr Inklusionsbetrieb heute stehen würde, wenn die Förderung des Integrationsamtes seit dem Jahr 2008 zehn Prozent niedriger gelegen hätte, nur halb so hoch gewesen wäre oder wenn es vom Integrationsamt keine Förderung gegeben hätte. 210 von ihnen antworteten (teils unvollständig). Bei einer um zehn Prozent niedrigeren Förderung, würden die meisten Inklusionsbetriebe ihrer Einschätzung nach weiter bestehen aber weniger Personen der Zielgruppe beschäftigen. Bei Halbierung der Förderung durch das Integrationsamt gehen hingegen bereits rund drei Viertel davon aus, dass sie dann nie gegründet worden wären oder dass sich nicht hätten behaupten können. Ohne Förderung würde es heute nur einzelne geben – doch immerhin gehen drei Betriebe auch davon aus, dass sie sogar unter diesen Umständen gleichviele Personen der Zielgruppe beschäftigen würden.

Unter Berücksichtigung der Informationen, wie viele Personen aktuell beschäftigt wurden und wie viele Personen bei weniger Förderung heute beschäftigt würden, ergab sich folgendes Bild: Bei einer um zehn Prozent reduzierten Förderung würde nach Angaben der Inklusionsbetriebe die Beschäftigung der Zielgruppe um rund die Hälfte zurückgehen und bei einer Halbierung der Förderung nur noch sieben Prozent der aktuellen Beschäftigungszahl betragen. V. a. argumentieren die Inklusionsbetriebe damit, dass es sie ansonsten nicht geben würde, darüber hinaus verweisen sie z. B. auf Möglichkeiten der Rationalisierung oder dass der Betrieb dann nicht so gewachsen wäre. Im ökonomischen Sinn wäre die Beschäftigung somit ausgesprochen „preiselastisch“.

2.4.3 Förderung über AlleImBetrieb

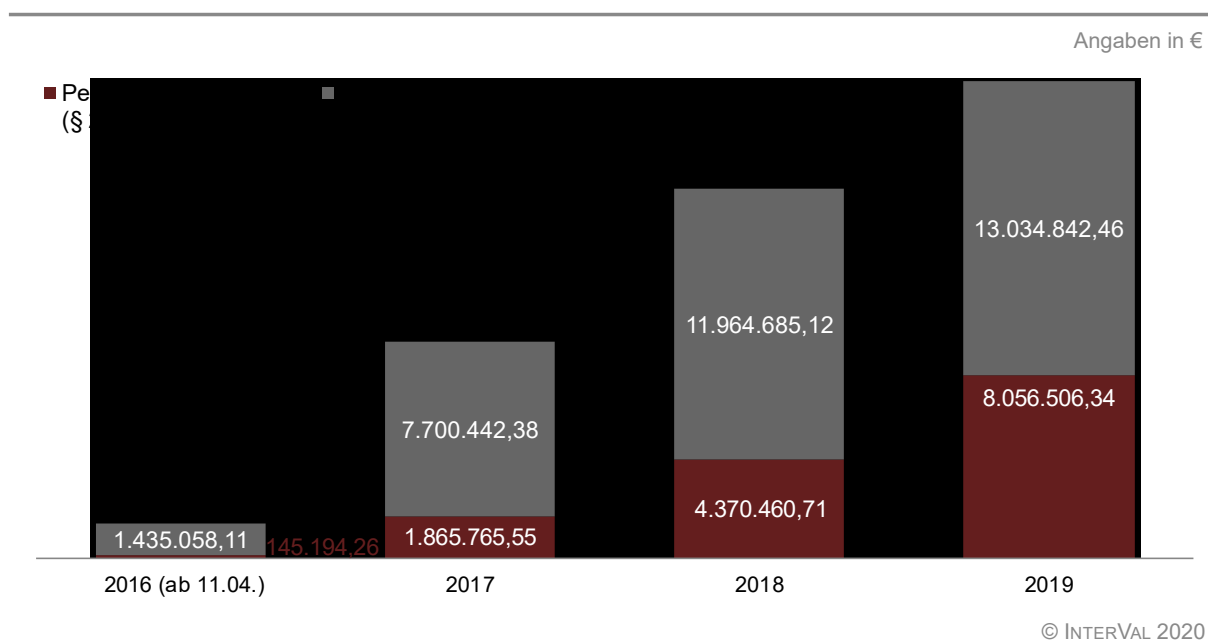
2.4.3.1 Verausgabte Bundesmittel und angepasste Förderregularien

Seit Inkrafttreten der Richtlinie „Inklusionsinitiative II – AlleImBetrieb“ im April 2016 stehen den Integrationsämtern zusätzliche Mittel in Höhe von 150 Mio. Euro aus dem Ausgleichsfonds zur Förderung von Inklusionsbetrieben zur Verfügung.

Die Verteilung erfolgt nach dem für die Ausgleichsabgabe des Jahres 2014 bestimmten Schlüssel, welcher u. a. die Größe der Länder und das Aufkommen der Ausgleichsabgabe berücksichtigt. Die Mittel werden in drei Tranchen ausgezahlt. Die Auszahlung ist zeitlich nicht befristet.¹⁰⁸

Bis Ende 2019 waren rund 48,6 Millionen Euro verausgabt (davon ca. 70 Prozent für die institutionenbezogene Förderung nach § 217 SGB IX und ca. 30 Prozent für die personelle Förderung nach § 27 SchwbAV). Darüber hinaus weisen die Sachberichte von 2019 Mittel in Höhe von rund 64 Mio. Euro aus, die durch Bewilligungen bereits gebunden sind aber noch nicht an die Inklusionsbetriebe ausgezahlt wurden. Verausgabte und bewilligte Mittel summieren sich Ende des Jahres 2019 auf 112,6 Mio. Euro. Dies entspricht 75 Prozent des Gesamtfördervolumens von AlleImBetrieb.

Abbildung 37 Verausgabte Mittel aus AlleImBetrieb nach Jahren



Quelle: Verwendungsnachweise 2016 bis 2019.

Erläuterung: In den Verwendungsnachweisen für 2016 und 2017 gaben Länder zum Teil bewilligte, jedoch noch nicht verausgabte Mittel an (teils auch kumulativ, statt für das jeweilige Berichtsjahr), sodass die genaue Höhe der ausgezahlten Mittel für diese Jahre nicht bekannt ist. Diese Unklarheit wurde ab 2018 im Rahmen klarstellender Programmhinweise vom BMAS beseitigt.

¹⁰⁸ Die zweite und dritte Tranche werden ausgezahlt, wenn die zuständigen Landesbehörden Bedarf melden. Sie müssen darlegen, dass die bereits erhaltenen Mittel verausgabt sind und dass sie entsprechend weitere Mittel benötigen. Mittel, die noch nicht ausgegeben, aber durch Bescheid gebunden sind, zählen nicht zu den verausgabten Mitteln. Bis Ende 2019 wurde die erste Tranche an alle Länder ausgezahlt, die zweite wurde von Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen beantragt und die dritte Tranche wurde von Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen beantragt.

Mit dem Großteil der verausgabten Mittel wurden v. a. selbstständige Unternehmen gefördert (rund 84 % der verausgabten Mittel). Dies entspricht ihrer größeren Zahl in der Grundgesamtheit sowie ihrem noch größeren Volumen an Mitarbeitenden der Zielgruppe. Rund zehn Prozent der Fördermittel gingen an Inklusionsabteilungen, vier Prozent an unselbstständige Inklusionsbetriebe.¹⁰⁹

Grundsätzlich lässt sich einerseits festzustellen, dass die vor AlleImBetrieb bestehenden Förderinstrumente durch das Programm strukturell weitgehend unverändert blieben. Die ist nicht verwunderlich, da die Richtlinie explizit Bezug auf die Regelinstrumente des § 217 SGB IX [seit Januar 2018, vormals § 134, d. Verf.] und § 27 SchwbAV nimmt. Andererseits passten mehrere Länder im Kontext von AlleImBetrieb ihre Förderinstrumente an bzw. erweiterten diese oder erhöhten (zumindest zeitweise) bestimmte Fördersätze. Zu den eingeleiteten Schritten zählen u. a.

- allgemeine oder fallgruppenspezifische Anhebung der Investitionszuschüsse für neue Arbeitsplätze;
- verkürzte Bindungsfristen bei investiver Förderung;
- Erlass neuer landeseigener Richtlinien zur Förderung von Inklusionsbetrieben
- Festlegung einer (prozentual einheitlichen) Förderung zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen nach § 27 SchwbAV;
- (fallgruppenspezifische) Aufstockung der Förderung laufender Personalkosten, was in zwei Ländern zudem die erstmalige Förderung von Ausbildungsplätzen ermöglichte;¹¹⁰
- Anhebung der Zuschüsse für die psychosoziale Betreuung;
- Prämien zur Förderung der Vermittlung spezieller Zielgruppen von Inklusionsbetrieben in andere Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes;
- Sonstige Veränderungen.¹¹¹

Die qualitativen Ausführungen, die von den Ländern in den Sachberichten zum Kontext ihrer Förderung gemacht werden, decken einen Großteil der Veränderungen bei der Förderung von Inklusionsbetrieben ab. Die Ausführungen sind je nach Land unterschiedlich tief.

2.4.3.2 Geförderte Inklusionsbetriebe und geschaffene Plätze

Förderung neuer und bestehender Inklusionsbetriebe

Elf Bundesländer führten (gemäß ihren Sachberichten) Aktivitäten durch, um die Bekanntheit der Fördermöglichkeiten für Inklusionsbetriebe allgemein oder die des Bundesprogramms im Speziellen zu erhöhen. Die gewählten Strategien decken eine große Bandbreite ab. Sie reichen von der bloßen Veröffentlichung von Förderrichtlinien auf Internetseiten, über allgemeine Informationsangebote für Netzwerkpartner oder Multiplikatoren (z. B. auf Fachveranstaltungen zum Thema Inklusion), bis hin zu gezielten Werbeangeboten für potenziell Gründungsinteressierte (z. B. im Rahmen von Werbekampagnen oder Mailing-Aktionen). Außerdem wurden in manchen Ländern bestehende Inklusionsbetriebe gezielt über AlleImBetrieb informiert.¹¹²

¹⁰⁹ Einen geringen Prozentsatz von zwei Prozent konnten die Integrationsämter keiner der drei Betriebsformen zurechnen. Hierunter fallen etwa Ausgaben für Beratungen oder für Gesundheitsförderung.

¹¹⁰ Dies betrifft Brandenburg und Hessen. Hessen erläutert hierzu, dass es bisher nicht möglich gewesen sei, Ausbildungsplätze nach § 27 SchwbAV direkt zu fördern, da diese Plätze dem Ausbildungszweck dienen und das notwendige Austauschverhältnis zwischen Arbeitsleistung und Arbeitsentgelt fehle. Im Rahmen von Verfahrensabsprachen zur Umsetzung von AlleImBetrieb wurde festgelegt, dass bei Ausbildungsplätzen die Beträge für den besonderen Aufwand nach § 217 SGB IX erhöht werden.

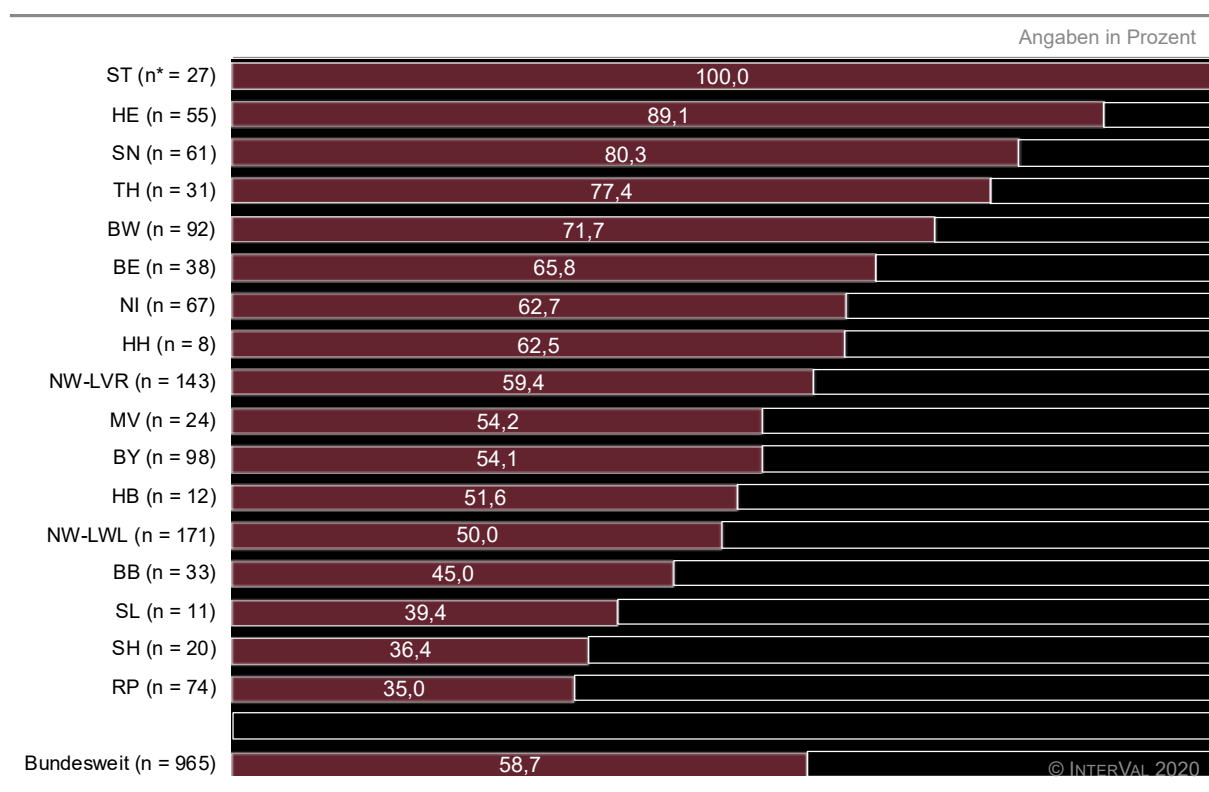
¹¹¹ Z. B. die Finanzierung einer institutionalisierten Gutachter- und Beratungsstelle für Inklusionsbetriebe oder die Regel, bei Förderfällen abgebrochene Monate zugunsten der Arbeitgeber als volle Monate zu berechnen.

¹¹² In Nordrhein-Westfalen wurde im Kontext von AlleImBetrieb keine aktive Öffentlichkeitsarbeit betrieben, weil die Nachfrage für die Förderung von Inklusionsbetrieben bereits hoch sei.

Gemäß den Verwendungsnachweisen entstanden bundesweit im Jahr 2018 insgesamt 62 sowie im Jahr 2019 insgesamt 51 neue Inklusionsbetriebe durch Programmmittel.¹¹³ Da im (unveröffentlichten) Jahresbericht der BIH für das Jahr 2019 insgesamt 52 neue Inklusionsbetriebe ausgewiesen werden, bedeutet das im Umkehrschluss, dass zuletzt praktisch jeder neue Inklusionsbetrieb durch Programmmittel entstand sein muss.¹¹⁴

Neben der Zahl der Neugründungen weisen die Verwendungsnachweise die Zahl der durch Programmmittel geförderten Inklusionsbetriebe aus (für den jeweiligen Berichtszeitraum und seit Programmbeginn insgesamt). Demnach wurden bis Ende 2019 insgesamt 566 Inklusionsbetriebe durch das Programm gefördert. Das ist deutlich mehr als die Hälfte aller bestehenden Betriebe (vgl. Abbildung 38). In Sachsen-Anhalt, Hessen, Sachsen und Thüringen ist dieser Anteil besonders hoch. In Rheinland-Pfalz sowie in Schleswig-Holstein wurde bislang hingegen nur etwa jeder dritte Betrieb durch Programmmittel gefördert.

Abbildung 38 Anteil der durch AlleImBetrieb geförderten Inklusionsbetriebe (seit Programmbeginn) differenziert nach Ländern und bundesweit



Quelle: Sachberichte 2019 und Jahresbericht der BIH 2019 (im Erscheinen).

Erläuterung: * Anzahl der Inklusionsbetriebe in einem Land (Stand 2019).

¹¹³ Im Hinblick auf die Verwendungsnachweise ab Berichtszeitraum 2018 hatte das BMAS präzisiert, dass einheitlich die Anzahl der im Berichtszeitraum erstmalig institutionenbezogen geförderten und zugleich neu gegründeten Inklusionsbetriebe angegeben werden sollte. Diese Klarstellung war erforderlich, weil manche Integrationsämter in den vorherigen Berichten auch die Inklusionsbetriebe, die bereits vor AlleImBetrieb bestanden und gefördert wurden, mitzählten, andere Länder hingegen nicht.

¹¹⁴ Der BIH-Jahresbericht für 2018 weist allerdings nur 41 neue Inklusionsbetriebe aus bei insgesamt 62 erstmalig im Rahmen von AlleImBetrieb geförderten und neugegründeten Betrieben. Diese Inkonsistenz kommt dadurch zustande, dass einige Länder in den Verwendungsnachweisen teils deutlich höhere Zahlen ausweisen als in ihrer Jahresmeldung für die BIH. Das legt die Vermutung nahe, dass die klarstellenden Hinweise des BMAS zumindest in diesem Punkt von bestimmten Ländern noch nicht umgesetzt werden.

Neue Arbeits- und Ausbildungsplätze

Ob das Hauptziel von AlleImBetrieb, die Schaffung neuer Arbeits- und Ausbildungsplätze, in bestehenden oder neuen Inklusionsbetrieben umgesetzt wird, lässt die Programmrichtlinie offen. Zum Potenzial von AlleImBetrieb, zu diesem Ziel beizutragen, vertraten einzelne Länder sowohl positive als auch skeptische Ansichten. Baden-Württemberg hob (im Sachbericht für 2016) die positive „Signalwirkung“ des Programms hervor, weil der Ausbau von Inklusionsbetrieben politisch gewollt sei. Das Land verwies aber (ebenso wie Bayern und Sachsen-Anhalt) auf Schwierigkeiten, Stellen in Inklusionsbetrieben besetzen zu können (insbesondere mit Mitarbeitenden aus der Zielgruppe). Des Weiteren betonte Bayern, dass der Ausbau von Inklusionsbetrieben bereits vor AlleImBetrieb u. a. durch günstigere Förderbedingungen vorangetrieben worden sei und keine finanziellen Engpässe für Neugründungen oder Erweiterungen bestanden hätten. Rheinland-Pfalz und Sachsen problematisierten die Endlichkeit der über AlleImBetrieb zur Verfügung gestellten Mittel. Ziel von Inklusionsbetrieben sei im Sinne des SGB IX eine „dauerhafte“ Beschäftigung von Menschen mit Schwerbehinderung, weswegen Programmmittel – im Gegensatz zur Förderung über die gesetzlich verankerte Ausgleichsabgabe – nur für eine zeitlich begrenzte Förderung geeignet seien.

Sachsen, Hamburg sowie das Saarland setzten sich im Kontext von AlleImBetrieb quantitative Ziele für das Wachstum an Arbeits- und Ausbildungsplätze für Mitarbeitende der Zielgruppe in Inklusionsbetrieben.¹¹⁵

- Hamburg: Erhöhung von ca. 100 im Jahr 2015 auf ca. 150 bis 2023;
- Saarland: Schaffung 100 neuer Arbeits- und Ausbildungsplätze in den ersten fünf Jahren nach Einführung des Bundesprogramms;
- Sachsen: Schaffung 180 neuer Arbeitsplätze bis Ende 2019.

Bis Ende 2019 wurden insgesamt 2.766 Arbeits- bzw. Ausbildungsplätze durch Programmmittel geschaffen (vgl. Tabelle 8). Die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze ist über die ersten vier Programmjahre kontinuierlich gestiegen.

Tabelle 8 **Anzahl der durch AlleImBetrieb geschaffenen Arbeits- und Ausbildungsplätze**

	2016	2017	2018	2019
Anzahl der geschaffenen Plätze	368	1.228	2.133	2.766

Quelle: Verwendungsnachweise 2016 bis 2019.

Erläuterung: Angabe in über die Jahre kumulierten Summen. Bis 2017 gaben manche Länder Vollzeitäquivalente an. Ab 2018 wurde durch das BMAS klargestellt, dass alle Stellen, auf denen Beschäftigte mindestens zwölf Stunden wöchentlich beschäftigt werden („Kopfzahlen“), anzugeben sind. Zudem wurde klargestellt, dass alle geschaffenen Arbeits-/Ausbildungsplätze angegeben werden sollen, unabhängig davon, ob diese vollständig besetzt wurden bzw. sind.

Die meisten Arbeits- und Ausbildungsplätze, die durch Programmmittel geschaffen wurden, entstanden in den Bereichen der Integrationsämter von Baden-Württemberg, der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe, von Bayern und von Sachsen (in dieser

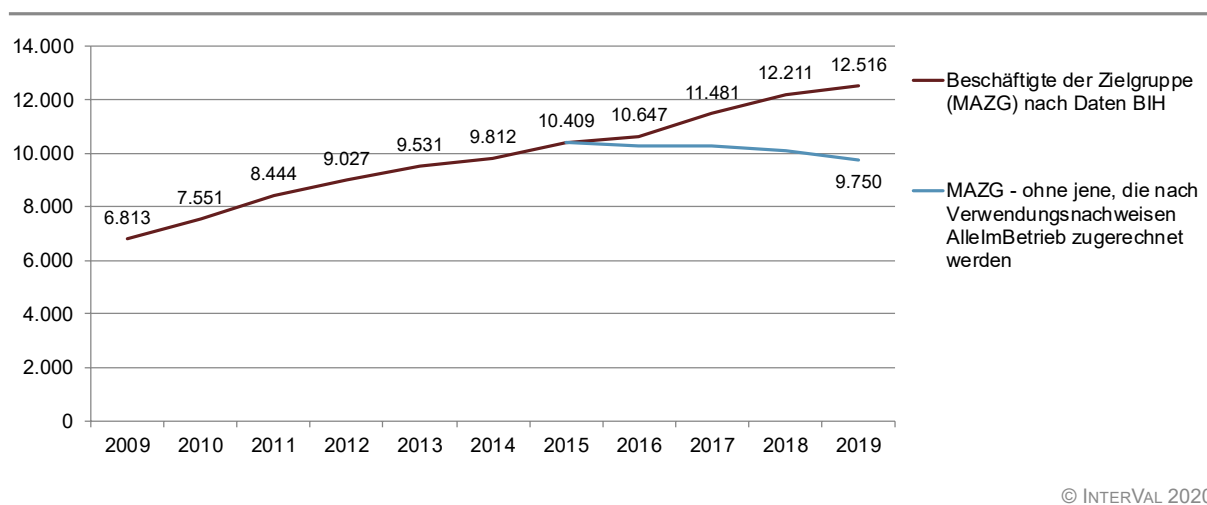
¹¹⁵ D. h. nicht, dass diese Länder die einzigen mit quantitativen Wachstumszielen sind. So orientieren sich z. B. die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe an der Größenordnung, dass die Zahl der Mitarbeitenden der Zielgruppe pro Jahr um etwa 100 Personen ansteigen soll.

Reihenfolge). Die absolute Zahl geschaffener Plätze pro Jahr und pro Integrationsamt ist dem Anhang zu entnehmen (vgl. im Anhang Tabelle 12).

Die Mittel des Programms AlleImBetrieb dürfen gemäß der Förderrichtlinie nicht zur Finanzierung schon bestehender Stellen verwendet werden: „Voraussetzung ist immer, dass neue Arbeitsplätze oder Ausbildungsplätze für schwerbehinderte Menschen im Sinn des § 215 [seit Januar 2018, vormals § 132, d. Verf.] Absatz 2 SGB IX entstehen.“ (Bundesanzeiger 2016: 1)

Abbildung 39 vergleicht deshalb die Zahl der laut Verwendungsnachweisen durch AlleImBetrieb geschaffenen Plätze mit dem jährlichen Bestand der Mitarbeitenden der Zielgruppe insgesamt (Stichtag jeweils 31. Dezember). Die Zahl der Arbeitsplätze, die bis Ende 2019 durch das Programm AlleImBetrieb geschaffen wurden (n=2.766) übersteigt den Anstieg aller Zielgruppenbeschäftigten seit Ende 2015 (n=2.107).

Abbildung 39 Bestand Mitarbeitende der Zielgruppe, Zeitreihe Bund



Quelle: Jahresberichte der BIH (2019 im Erscheinen) sowie Verwendungsnachweise AlleImBetrieb, Angabe in absoluten Häufigkeiten.

Die aggregierten Jahresdaten der BIH geben keine Auskunft darüber, wie viele Plätze im Laufe eines Jahres hinzukamen oder verloren gingen (z. B. durch Entlassungen oder durch komplett aus der Förderung ausgeschiedene Betriebe). Die Größenordnung der Zahlen spricht jedoch dafür, dass die Integrationsämter in der Tendenz neue Plätze fast nur noch über AlleImBetrieb finanzierten. Die Finanzierung aus Landes- oder aus regulären Mitteln der Ausgleichsabgabe beschränkt sich in Summe seither darauf, den bis zum Jahr 2015 erreichten Status quo annähernd zu halten.

Dennoch wäre die Schlussfolgerung unzulässig, dass der Anstieg der Zielgruppenbeschäftigten in gleicher Weise auch ohne AlleImBetrieb stattgefunden hätte – bzw. es gibt Gründe anzunehmen, dass sich der kontinuierliche Anstieg bis zum Jahr 2015 danach deutlich abgeschwächt hätte. Insbesondere ist hier auf NRW als größtes Land zu verweisen. NRW hatte zuvor unabhängig von AlleImBetrieb ein Moratorium für neue Plätze über den Bestand zum Stichtag vom 31.12.2015 beschlossen. AlleImBetrieb war zumindest in NRW dafür verantwortlich, das bisherige Wachstum auf gleichem Niveau fortzuführen.

Die Entwicklung der aus regulären Mitteln der Integrationsämter finanzierten Plätze im Verhältnis zu den über AlleImBetrieb geförderten Plätzen unterscheidet sich jedoch zwischen den Ländern sehr. Grob lassen sie sich in drei Gruppen aufteilen:

- Gruppe 1: In diesen Ländern steigt die Zahl der Mitarbeitenden der Zielgruppe von 2015 auf 2019 auch dann, wenn die Arbeits- und Ausbildungsplätze, die durch AlleImBetrieb geschaffen wurden, nicht einberechnet werden. AlleImBetrieb hat in diesen Ländern demnach ein zusätzliches Wachstum bewirkt bzw. ohne AlleImBetrieb hätte sich der Anstieg deutlich abschwächen können.¹¹⁶
- Gruppe 2: In diesen Ländern bleibt die Zahl der Mitarbeitenden der Zielgruppe zwischen 2015 und 2019 relativ konstant, wenn man die durch AlleImBetrieb geschaffenen Plätze nicht berücksichtigt. Dies spricht dafür, dass in diesen Ländern neue Arbeits- und Ausbildungsplätze weitgehend mit Mitteln aus AlleImBetrieb finanziert wurden. Mitarbeitende, die zwischen den 2015 und 2019 aus dem Bestand ausschieden, wurden wiederum durch Personen nachbesetzt, die aus Landes- oder aus Mitteln der Ausgleichsabgabe finanziert werden.¹¹⁷
- Gruppe 3: In diesen Ländern sinkt die Zahl der Mitarbeitenden der Zielgruppe von 2015 auf 2019 deutlich, wenn die Zahl der durch AlleImBetrieb geschaffenen Plätze nicht einberechnet wird. Neue Plätze werden fast nur noch über AlleImBetrieb finanziert. Ein Rückgang der aus Landes- oder aus Mitteln der Ausgleichsabgabe finanzierten Plätze kann in den meisten dieser Länder durch die Fluktuation der Inklusionsbetriebe erklärt werden. Scheiden Inklusionsbetriebe oder Mitarbeitenden der Zielgruppe aus, werden die dadurch freiwerdenden regulären Mittel nicht oder nur teilweise zur Finanzierung neuer Plätze verwendet. Hierdurch erklärt sich i. d. R. der Rückgang der Finanzierung aus bisherigen Mitteln.¹¹⁸

2.4.3.3 Förderung spezieller Zielgruppen

In der Förderrichtlinie zum Programm AlleImBetrieb wurden drei Personengruppen besonders akzentuiert: Langzeitarbeitslose Schwerbehinderte, Personen aus einer WfbM, die einen Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt anstreben sowie chronisch psychisch kranke Menschen (Bundesanzeiger 2016: 1).¹¹⁹

Aus den Sachberichten geht (teilweise) hervor, wie viele Personen dieser Zielgruppen seit Programmbeginn bei der Förderung durch AlleImBetrieb einbezogen wurden:¹²⁰

- Langzeitarbeitslose Schwerbehinderte: 263 Personen (verteilt auf zehn Integrationsämter¹²¹)
- Personen, die aus einer WfbM übergangen: 107 Personen (verteilt auf elf Integrationsämter¹²²)

¹¹⁶ Bremen, Westfalen-Lippe und Schleswig-Holstein

¹¹⁷ Baden-Württemberg, Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und das Saarland

¹¹⁸ In manchen Ländern ist der Rückgang der bisherigen Mittel eher gering (Bayern, Berlin, Brandenburg, Rheinland, Hessen und Thüringen). Recht groß ist der Rückgang in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern – hier sind jedoch auch relativ viel Inklusionsbetriebe im Zeitraum ausgeschieden, während neue Inklusionsbetriebe hinzukamen. D. h. die Fluktuation der Betriebe kann den Rückgang regulärer Mittel mit hoher Plausibilität erklären. Lediglich in Sachsen lässt sich der Rückgang regulärer Mittel auf diese Weise wohl eher nicht erklären (in Sachsen ging die Zahl der aus regulären Mitteln geförderten Plätze um 178 zurück, in diesem Zeitraum schieden jedoch nur fünf Inklusionsbetriebe aus; Inklusionsbetriebe in Sachsen beschäftigen durchschnittlich 11 Personen der Zielgruppe).

¹¹⁹ Im Hinblick auf chronisch psychisch kranke Menschen ohne Schwerbehinderung handelte es sich eine Erweiterung der Zielgruppe. Dies geschah vor dem Hintergrund, dass mit Wirkung zum 1. August 2016 im Zuge des Neunten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch entsprechende Gesetzesänderungen für diesen Personenkreis in Kraft traten. Die Richtlinie betont zudem, dass die vorrangige Leistungspflicht von Rehabilitationsträgern von dieser Erweiterung unberührt bleibt.

¹²⁰ Fünf Bundesländer (Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Thüringen) wiesen darauf hin, dass sie diese Informationen nicht vollständig erheben. In Hessen, Sachsen und Thüringen werden alle drei Zielgruppen nicht erfasst. In Niedersachsen werden Langzeitarbeitslose und WfbM-Übergänger nicht erfasst, in Nordrhein-Westfalen werden Langzeitarbeitslose nicht erfasst. Bei den Zahlen ist zudem nicht bekannt, ob und wie viele Personen mitgezählt werden, die zu mehr als einer dieser Zielgruppe gehören (Mehrzählungen).

¹²¹ Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

¹²² Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

- chronisch psychisch kranke Menschen: 261 Personen (verteilt auf sieben Integrationsämter¹²³).

Details zur Förderung chronisch psychisch Kranker mit und ohne Schwerbehinderung

Seit August 2016 können in Inklusionsbetrieben auch psychisch kranke beschäftigte Menschen, „die behindert oder von Behinderung bedroht sind und deren Teilhabe an einer sonstigen Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt aufgrund von Art oder Schwere der Behinderung oder wegen sonstiger Umstände auf besondere Schwierigkeiten stößt“ (§ 215 Abs. 4 SGB IX) auf die Beschäftigungsquote angerechnet werden. Eine Schwerbehinderung ist hiernach nicht erforderlich. Aber die Ausgleichsabgabe ist entsprechend § 14 SchwbAV für die Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben reserviert. Aufgrund der Zweckbindung stehen den Integrationsämtern für die finanzielle Förderung chronisch psychisch kranke Menschen in Inklusionsbetrieben also keine Mittel aus der Ausgleichsabgabe zur Verfügung.

Die Förderrichtlinie des Programms „Inklusionsinitiative II – AlleImBetrieb“ formuliert zum Gegenstand der Förderung eine Sollvorschrift „Neben langzeitarbeitslosen schwerbehinderten Menschen und Personen, die den Übergang aus einer Werkstatt für behinderte Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt anstreben, sollen chronisch psychisch kranke Menschen berücksichtigt werden.“ Die Formulierung lässt offen, ob damit explizit psychisch kranke Menschen ohne eine Schwerbehinderung gemeint sind, denn im gleichen Absatz heißt es „Voraussetzung ist immer, dass neue Arbeitsplätze oder Ausbildungsplätze für schwerbehinderte Menschen [...] entstehen.“

Da Personen mit einer Schwerbehinderung auch unabhängig von einer ggf. vorhandenen psychischen Krankheit in Inklusionsbetrieben gefördert und auf die Quote angerechnet werden können, war die Frage der Evaluation v. a., inwieweit durch die neue gesetzliche Basis psychisch kranke Menschen ohne Schwerbehinderung vermehrt Zugang zu Inklusionsbetrieben fanden. Die Sachberichte fragten hierzu nicht explizit, die Erläuterungen der Integrationsämter zu ihren Angaben sind jedoch erhellend. So wird in den Sachberichten von Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz sowie vom Landschaftsverband Rheinland festgehalten, dass es sich bei den gezählten „chronisch psychisch kranken“ Personen ausschließlich um Personen mit einer Schwerbehinderung handelt. Das Integrationsamt in Bremen weist im Sachbericht den Wert null aus mit dem Hinweis, dass sich die Angabe nur auf chronisch psychisch Erkrankte ohne anerkannte Behinderung bezieht. Nur in Bayern werden sowohl Personen mit als auch ohne Schwerbehinderung gezählt. Dies deckt sich mit den Ergebnissen unserer schriftlichen Befragung der Integrationsämter 2018. Hier hatte nur Bayern Inklusionsbetriebe, in denen Personen mit einer chronisch psychischen Erkrankung ohne anerkannte Schwerbehinderung auf die Quote nach § 215 Abs. 3 SGB IX angerechnet wurden. Dies traf auf fünf Personen zu, was einem Anteil von 0,5 Prozent an allen Mitarbeitenden der Zielgruppe in Bayern im Jahr 2017 entspricht.

Zum Umgang mit chronisch psychisch kranken Menschen ohne Schwerbehinderung haben außerdem drei Länder eigene Regelungen in Form einer „Tandemregelung“ entwickelt (Baden-Württemberg, das Saarland und Thüringen). Die Arbeitsplätze von Personen dieser Zielgruppe könnten demnach indirekt gefördert werden, wenn zusätzlich zu einer Person dieser Zielgruppe zeitnah eine weitere Person aus der Zielgruppe nach § 215 Abs. 2 SGB IX eingestellt werden würde.¹²⁴ Offenbar wird diese Tandemregelung jedoch nicht genutzt, denn psychisch kranke Menschen ohne Schwerbehinderung zählen diese Länder nicht in ihren Inklusionsbetrieben.

¹²³ Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

¹²⁴ Thüringen definiert „zeitnahe Einstellung“ als die Einstellung beider Personen (chronisch psychisch kranke Person und Person aus der Zielgruppe laut § 215 SGB IX) innerhalb von drei Monaten. Die zwei weiteren Länder verzichten auf eine genaue Definition.

Die Ursachen dafür, dass psychisch kranke Menschen ohne Schwerbehinderung außer in Bayern nicht in Inklusionsbetrieben münden bzw. nicht auf die Quote angerechnet werden, sind nicht abschließend geklärt. Möglich ist

- dass die finanzielle Förderung der Beschäftigung dieses Personenkreises aus Mitteln der Reha-Träger nicht ausreicht,
- dass die Integrationsämter die Förderung aus der Ausgleichsabgabe mit der genannten Tandemlösung meiden, da sie unsicher sind, ob sie angesichts der Zweckbindung der Ausgleichsabgabe rechtlich Bestand haben kann,
- dass es in der Regel gelingt, für chronisch psychisch kranke Menschen, die in einem Inklusionsbetrieb arbeiten möchten, eine Anerkennung der Schwerbehinderung zu erhalten oder
- dass die Inklusionsbetriebe keinen Bedarf haben, psychisch kranke Menschen ohne Schwerbehinderung auf die Quote anzurechnen, weil sie diese Quote schon durch die Beschäftigung von Menschen mit Schwerbehinderung erfüllen.

Hier besteht noch Forschungsbedarf im Allgemeinen sowie zum Sonderfall Bayern.

2.4.3.4 Berufliche Weiterbildung und betriebliche Gesundheitsförderung

Die Förderrichtlinie zu AlleImBetrieb sieht vor, dass „verstärkte bzw. innovative Aktivitäten zum Ausbau der betrieblichen Gesundheitsförderung oder zur Verbesserung der beruflichen Weiterbildung“ (Bundesanzeiger 2016:2) bei der Förderhöhe berücksichtigt werden können. In der schriftlichen Befragung geben elf bzw. zehn Integrationsämter an, dass sie Inklusionsbetriebe über die zusätzlichen Mittel für Weiterbildung bzw. Gesundheitsförderung informieren würden.

Mittel aus AlleImBetrieb sind bislang allerdings nur in sehr überschaubaren Maßen in die Förderung zum Ausbau betrieblicher Gesundheitsförderung und beruflicher Weiterbildung geflossen. Für 2018 weist die Jahresabfrage der BIH Ausgaben in Höhe von 180.000 Euro aus, was einem Anteil von 0,2 Prozent der Gesamtförderung in diesem Jahr entspricht. Im Jahr 2019 lag der Wert bei rund 127.000 Euro, ein Anteil von 0,1 Prozent (vgl. Kapitel 2.4.1).¹²⁵

Gründe für das geringe Förderaufkommen sahen einzelne Länder in den fehlenden Anträgen bzw. in der geringen Nachfrage seitens der Inklusionsbetriebe sowie in bereits vorhandenen Landesförderprogrammen, von denen auch Inklusionsbetriebe profitieren können. Ein Integrationsamt problematisierte den Punkt, dass gesundheitsfördernde Maßnahmen nur für Mitarbeitende der Zielgruppe gefördert werden können, was die förderbaren Aktivitäten deutlich eingrenze. Diese enge Auslegung gilt aber nicht in allen Ländern.¹²⁶ Mehrere Integrationsämter weisen auf die zu unscharfen Vorgaben der Richtlinie hin, die einer Förderung nicht zuträglich gewesen seien. Ein weiteres Integrationsamt äußerte den Wunsch nach einem bundeseinheitlichen Leitfaden zumindest für die Förderung von gesundheitsfördernden Maßnahmen.

Zur möglichen Förderung innovativer Aktivitäten in der beruflichen Weiterbildung und der betrieblichen Gesundheitsförderung beschreiben sechs Länder ihre Umsetzungsansätze.

¹²⁵ Nur sieben Integrationsämter zahlten im Jahr 2019 einen entsprechenden Bonus an Inklusionsbetriebe. Der Umfang der Gesamtausgaben reicht dabei von 262 Euro in einem Land bis zu rund 58.000 Euro in einem anderen.

¹²⁶ So ist der Evaluation zu Hessen und Baden-Württemberg bekannt, dass Führungskräftebildungen bzw. Schulungen für die mittlere Führungsebene zu Themen der Gesundheitsförderung oder Weiterbildung gefördert werden.

- Drei Integrationsämter setzen die Förderung (im Falle eines positiven Bescheids) in einer erhöhten Förderung des besonderen Aufwands um.
- Drei andere Integrationsämter zahlen eine einmalige Prämie (in Höhe von 5.000 oder 10.000 Euro) an die Inklusionsbetriebe.

2.5 Analyse von Erfolgsfaktoren der Förderung im Ländervergleich

Die beiden zentralen Fragen der Ländervergleiche lauten, inwieweit sich unterschiedliche Erfolge auf eine unterschiedliche Gestaltung der Förderung zurückführen lassen und inwieweit diese dann als gute Praxis auch zwischen den Ländern transferfähig ist. Diese Ländervergleiche müssen drei methodische Einschränkungen berücksichtigen:

1. Die Vergleiche müssen die unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Länder berücksichtigen. Wo ein Erfolg v. a. auf die Wirtschaftsstärke einer Region zurückzuführen ist, ist die Praxis des betreffenden Integrationsamtes nicht zwingend oder nicht ausschließlich gute Praxis.
2. Es gibt mehrere Erfolgsindikatoren, zwischen denen teils auch Zielkonflikte bestehen können.
3. Die unterschiedlichen Gestaltungsoptionen der Förderung sind vielfältig im Vergleich zur beschränkten Zahl der Länder. Wenn sich aus dem Vergleich (einzelner vergleichbarer) Länder ergibt, dass die Praxis eines Integrationsamtes erfolgreicher ist als die des anderen, kann somit nicht allein aus statistischen Analysen geschlossen werden, welche Details der Gestaltung dafür ursächlich sind. Zusätzliche qualitative Betrachtungen bleiben deshalb zur Interpretation der Ländervergleiche notwendig.

2.5.1 Rahmenbedingungen der Länder im Vergleich

Während das BIP unmittelbar als Indikator der wirtschaftlichen Stärke einer Region gelten kann und damit auf positive Rahmenbedingungen verweist, ergaben die Interviews im Jahr 2018, dass die Siedlungsstruktur für Inklusionsbetriebe zusätzliche Bedeutung hat. In ländlichen Regionen kann die Personalrekrutierung für einen Inklusionsbetrieb besonders schwierig sein. Allein unter der Berücksichtigung von diesen zwei Indikatoren gibt es kaum Länder, die fast identische Rahmenbedingungen für die Förderung von Inklusionsbetrieben aufweisen. Dennoch scheinen qualitative Vergleiche innerhalb von verschiedenen Gruppen von Ländern zulässig. Dies sind einerseits die drei Stadtstaaten inkl. des Rheinlands, andererseits die neuen Bundesländer (zumindest unter Ausschluss des dichter besiedelten Sachsens). Die verbleibenden Länder sollen nicht als homogene Gruppe betrachtet werden, paarweise bieten sich aber auch zwischen ihnen Vergleiche an. Die Paare Hessen/Baden-Württemberg, Saarland/Westfalen-Lippe oder Brandenburg/Mecklenburg-Vorpommern haben diesbezüglich fast identische Rahmenbedingungen (vgl. Tabelle 18 im Anhang).

2.5.2 Erfolgsindikatoren im Ländervergleich

Für den Erfolg der Förderung werden vier quantitative Indikatoren parallel betrachtet:

- Wie viele Personen der Zielgruppe sind in Relation zur Größe des Landes beschäftigt?
- Wie stark wächst die Zahl der Beschäftigten in Inklusionsbetrieben?
- Wie hoch sind die Kosten der Förderung pro Kopf?
- Werden innerhalb der gesetzlich definierten Zielgruppe Personen beschäftigt, die behinderungsbedingt „besonders“ geringe Integrationschancen haben?

Nicht als Indikator herangezogen wurde erstens die geschlechtsspezifische Zusammensetzung der Beschäftigten, zweitens die Zahl von Übergängen aus den Inklusionsbetrieben in andere

Unternehmen, drittens der Beschäftigungsumfang je Person und viertens die Zahl der Inklusionsbetriebe. Die geschlechtsspezifische Zusammensetzung der Beschäftigten ist seitens der Integrationsämter praktisch nicht gestaltbar und variiert entsprechend kaum zwischen ihnen.¹²⁷

Auch die Übergangszahlen sind nicht groß genug für die Bestimmung von Einflussfaktoren aus dem Ländervergleich heraus. Gegen eine Berücksichtigung des Beschäftigungsumfangs spricht nicht nur das Fehlen entsprechender Daten seitens der Integrationsämter. Es ist auch schwer zu begründen, warum die Beschäftigung von einer Person der Zielgruppe mit 100 Prozent VZÄ ein genau so großer Erfolg sein sollte wie die Beschäftigung von zwei Personen mit jeweils 50 Prozent VZÄ.

Ebenso wenig ist die Zahl der Inklusionsbetriebe ein Selbstzweck. So ist zu berücksichtigen, dass es in den Ländern teilweise unterschiedliche Förderstrategien gibt, die sich auf die rein quantitative Entwicklung von Inklusionsbetrieben auswirkt.¹²⁸ Ob zwei kleine oder ein großer Betrieb gefördert werden, erscheint zudem „gleichwertig“, wenn sie gleichviele Personen der Zielgruppe beschäftigen. Dies spricht für den Fokus auf die Zahl der Beschäftigten der Zielgruppe, was zudem der expliziten Aufgabenstellung von Inklusionsbetrieben entspricht, bestimmten schwerbehinderten Menschen Beschäftigung auf Arbeitsplätzen anzubieten.

Zahl der Mitarbeitenden der Zielgruppe in Relation zu zwei Referenzgrößen

Die Relation der in Inklusionsbetrieben Beschäftigten zur Größe des Landes wurde berechnet, indem sowohl die Zahl der Menschen mit Schwerbehinderung unter den Einwohnern des Landes als auch die Zahl der in WfbM Beschäftigten als Referenzgröße herangezogen wurde. Parallel zwei Referenzen heranzuziehen gleicht Besonderheiten einzelner Länder etwas aus, z. B. eine historische Konzentration von WfbM in Brandenburg. Die Kennzahl wird mangels eines etablierten besseren Begriffs nachfolgend als „Beschäftigungs-Dichte“ von Personen der Zielgruppe bezeichnet.¹²⁹

Abbildung 40 stellt Stand und Wachstum Beschäftigter der Zielgruppe seit dem Jahr 2012 dar.

1. Deutlich ist die große Spreizung, dass z. B. in Ländern wie Rheinland-Pfalz oder Berlin auch unter Berücksichtigung ihrer Größe mehr als dreimal so viele Personen der Zielgruppe in Inklusionsbetrieben beschäftigt werden wie in Niedersachsen oder Sachsen-Anhalt. Wie zu erwarten sind dabei die Erfolge in wirtschaftsschwachen ländlichen Regionen tendenziell geringer.

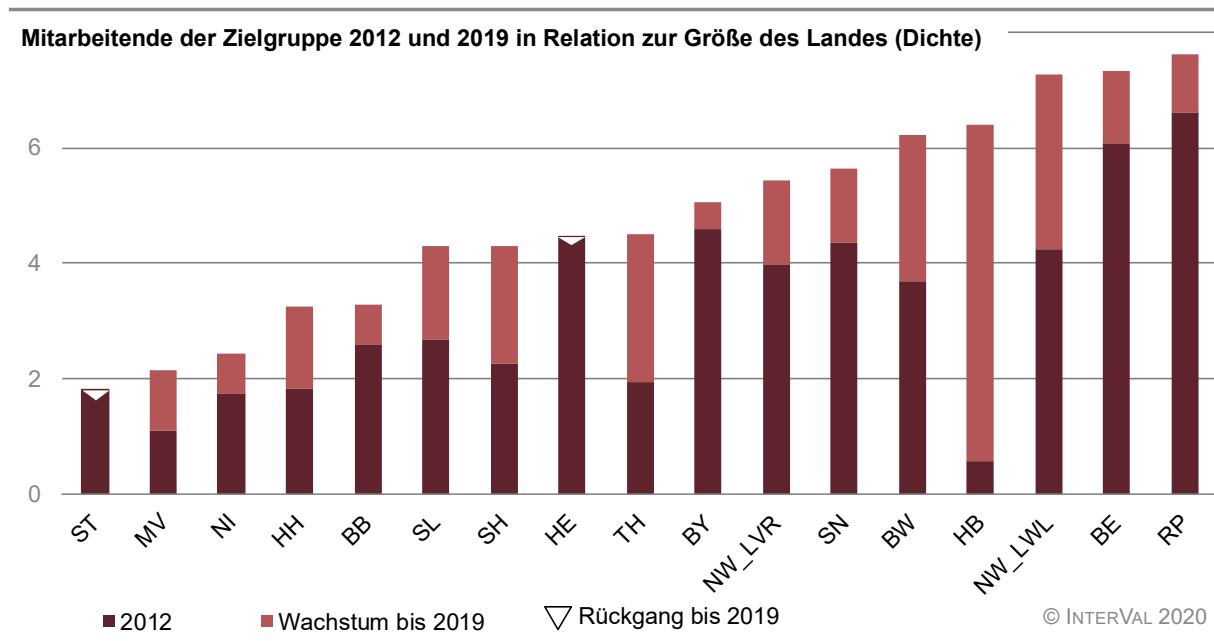
¹²⁷ In einzelnen Ländern bestand seitens der Politik der Wunsch, mehr Frauen in Inklusionsbetrieben zu beschäftigen. Doch über die Besetzung eines Arbeitsplatzes entscheidet das Unternehmen. Und bestimmte Branchen bevorzugt zu fördern, die einen hohen Frauenanteil erwarten lassen, setzt voraus, dass passende Konzepte beantragt werden.

¹²⁸ Ein Integrationsamt prüft z. B. vor der Förderung neuer Inklusionsbetriebe, ob in der Region, in welcher der Betrieb gegründet werden soll, die Arbeitsmarktdaten zur Beschäftigung von Menschen mit Schwerbehinderung auf überdurchschnittliche Integrationsprobleme schließen lassen. Wenn dies nicht der Fall ist, spricht dies eher gegen den Einsatz des (aus Sicht des Amtes) verhältnismäßig kostenintensiven Förderinstruments Inklusionsbetrieb bzw. eher für andere Instrumente zur Förderung der Integration von Menschen mit Schwerbehinderung. Ein anderes Integrationsamt betont die Sicherung der bestehenden Inklusionsbetriebe als zentralen Erfolgsfaktor, die Entstehung neuer Betriebe sei demgegenüber nachgeordnet. Ein anderes Land hat sich selbst eine Art Höchstgrenze für Inklusionsbetriebe gesetzt, fördert aber neue Arbeitsplätze in den bestehenden Betrieben. Als letztes Beispiel sei angeführt, dass manche Integrationsämter prüfen, ob die Gründung neuer Inklusionsbetriebe zu Konkurrenzen mit bestehenden führen würde, was in der Konsequenz dazu führen kann, dass von einer Neugründung Abstand genommen wird.

¹²⁹ Die Zahl der Zielgruppenbeschäftigten wurde zunächst zweifach ins Verhältnis gesetzt: (1) zur durchschnittlichen Anzahl der Menschen mit einer Schwerbehinderung im Alter zwischen 18 bis 65 Jahren im Jahr 2017. (2) zur durchschnittlichen Anzahl der Plätze im Arbeitsbereich von WfbM im Jahr 2017. Damit dieser zweite Kennwert die gleiche Größenordnung wie der erste erhält, wurde er um den Faktor 14 gekürzt. Der Kennwert „Beschäftigungsdichte“ entspringt der Wurzel aus der Summe der beiden quadrierten Kennwerte (zur Berechnung vgl. Tabelle 19 im Anhang).

2. Zweitens zeigt sich zum Teil eine große Dynamik. Wenn sich in Thüringen die Zahl der Beschäftigten seit 2012 mehr als verdoppelt und in Bremen sich sogar mehr als verzehnfacht hatte, ist hierfür nicht die Wirtschaftsstruktur ausschlaggebend.
3. Drittens ist zu erkennen, dass auch Regionen mit fast identischen (z. B. Westfalen-Lippe/Saarland) oder ähnlichen Rahmenbedingungen (Berlin/Hamburg) sehr unterschiedlich erfolgreich in der Förderung von Inklusionsbetrieben sind. Die landesspezifischen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen können den Erfolg der Förderung von Inklusionsbetrieben also ggf. beeinflussen, sie determinieren ihn aber offensichtlich nicht allein.

Abbildung 40 Beschäftigte der Zielgruppe im Ländervergleich (Stand 2019 und Wachstum)



Quelle: Eigene Berechnung, vgl. im Detail Tabelle 19 im Anhang.

Die Höhe der Förderung veränderte sich in den Ländern stark mit der Zeit (vgl. Tabelle 9). Dies geht nicht nur auf veränderte Zahlen der Beschäftigten zurück, sondern zum Teil auf Anpassungen der laufenden Kosten pro Kopf¹³⁰, zum Teil auf Investitionen, die nicht in jedem Jahr in gleicher Höhe getätigt werden. Da sich Investitionen ggf. erst in Folgejahren in einer positiven Entwicklung der Beschäftigung niederschlagen, wurde für vergleichende Erfolgsbewertungen die über mehrere Jahre gemittelte Höhe der Förderung betrachtet. In die Berechnung der Kennzahl gingen zunächst alle Förderbestandteile ein, d. h. die Summe aus investiven Mitteln, besonderem Aufwand, Beratung und außergewöhnlichen Belastungen. Für eine Reihe von Fragen ist jedoch eine Differenzierung der Förderbestandteile angebracht, darauf wird weiter unten noch eingegangen.

¹³⁰ In die Berechnung des Kennwerts gingen alle Kosten ein, auch die, welche nicht oder nicht immer „pro Kopf“ ausbezahlt werden, z. B. die Förderung von Beratung oder investive Mittel.

Tabelle 9 Gesamtumfang Förderung der Integrationsämter in Euro für Inklusionsbetriebe

Land	2013 T€	2014 T€	2015 T€	2016 T€	2017 T€	2018 T€	2019 T€	Ø Euro/Kopf 2013-2019
BW	7.185	8.567	9.988	8.901	9.722	10.300	9.814	6.583,84
BY	10.204	9.984	10.442	11.416	14.384	14.370	15.889	7.785,24
BE	5.356	4.222	4.149	4.263	4.442	4.380	4.577	7.541,34
BB	1.391	1.610	2.355	1.865	1.722	2.180	1.895	6.859,80
HB	716	998	810	967	1.115	1.100	733	11.164,99
HH	926	1.181	963	1.020	952	1.510	1.439	10.452,26
HE	4.516	4.451	5.019	4.898	5.115	5.510	5.912	6.655,26
MV	1.065	1.064	1.194	883	770	1.260	1.387	8.621,83
NI	3.612	4.740	4.684	4.914	5.426	4.960	5.600	10.317,25
LVR	8.642	10.223	9.962	12.178	13.385	12.080	16.645	8.364,30
LWL	9.800	13.445	11.969	11.974	13.690	12.840	13.401	6.531,10
RP	6.025	6.290	6.271	6.651	6.837	7.290	8.071	8.446,16
SL	401	452	389	637	534	660	757	5.672,87
SN	2.948	4.181	4.318	4.564	5.054	6.100	5.884	7.374,32
ST	763	2.030	1.315	880	1.145	1.110	861	11.312,44
SH	3.350	1.811	3.311	3.962	5.414	5.590	5.225	13.949,85
TH	980	1.205	1.395	2.529	2.554	2.750	3.921	8.578,19

Quelle: Eigene Berechnung nach Jahresberichten der BIH (2013 bis 2019, 2019 im Erscheinen); für das Fördervolumen teils Sonderauswertung der BIH (2018c).

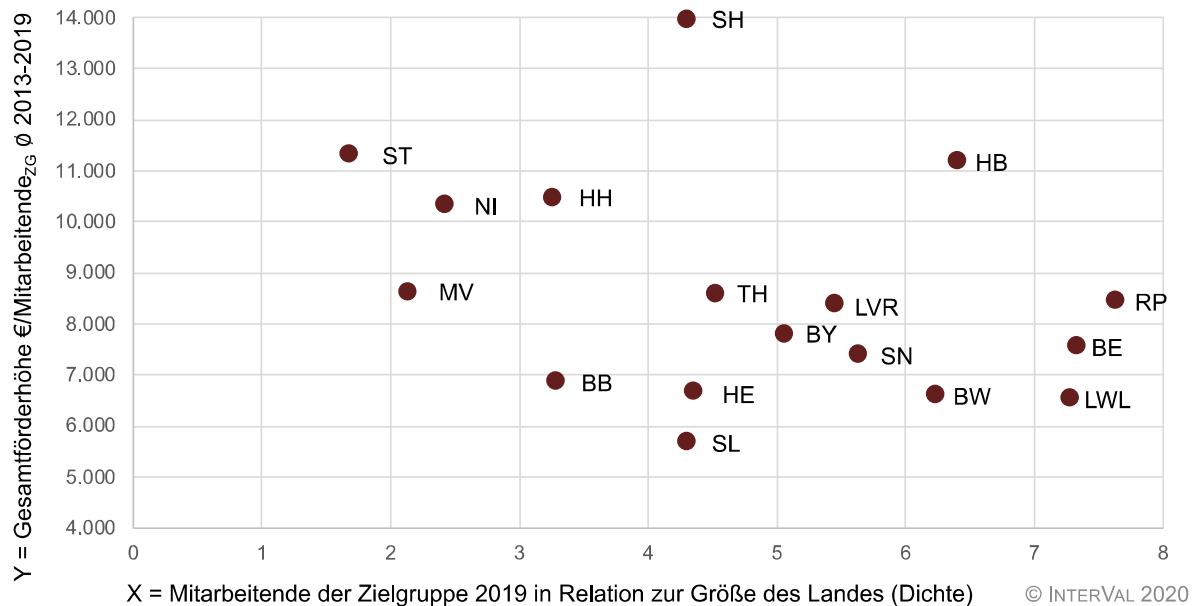
Erläuterung: Für einzelne Länder und einzelne Jahre (zwischen 2013 und 2017) weichen die in den Jahresberichten ausgewiesenen Angaben zur Gesamtförderung geringfügig von der Sonderauswertung ab. Im Falle von Abweichungen wurde mit den Werten der Sonderauswertung gerechnet.

Deutlich ist zu erkennen, wie unterschiedlich kostenintensiv die Länder Inklusionsbetriebe fördern. Pro Kopf der Beschäftigten der Zielgruppe wendete z. B. das Saarland 5.572,87 Euro jährlich auf (Jahresdurchschnitt 2013 bis 2019). Schleswig-Holstein wendet mit 13.949,85 Euro rund zweieinhalbmal so viele Mittel pro Kopf auf. Die Kosten werden nicht durch die Wirtschaftskraft der Länder determiniert in dem Sinne, dass ein Integrationsamt in einem wirtschaftsschwachen Standort mehr Geld in die Hand nehmen müsste, um einen Inklusionsbetrieb bzw. eine Beschäftigung zu finanzieren. Ein deutlicher Zusammenhang der Kosten besteht allerdings zur Art der Beschäftigten (siehe unten).

2.5.3 Zusammenhänge zwischen der Höhe der Förderung und der Dichte von Mitarbeitenden der Zielgruppe

Überprüft wurde, inwieweit die durchschnittliche Förderhöhe (Gesamtförderung pro Mitarbeitenden der Zielgruppe) den quantitativen Erfolg der Länder erklärt. Abbildung 41 stellt in der Horizontalen dar, wie erfolgreich die Länder hinsichtlich der Zahl der in Inklusionsbetrieben Beschäftigten sind, und in der Vertikalen, wie kostenintensiv die Förderung für diesen Erfolg ist.

Abbildung 41 Gesamtförderung und Zahl der Mitarbeitenden der Zielgruppe im Ländervergleich



Quelle: Eigene Berechnung nach Jahresberichten der BIH (2013 bis 2019, 2019 im Erscheinen), Sonderauswertung der BIH (2018c) sowie Daten zur Beschäftigungsdichte, vgl. im Detail Tabelle 19 im Anhang.

Die Analyse ergibt erstens, dass zwischen der Förderhöhe pro Kopf und der Zahl der Zielgruppen-Beschäftigten kein positiver Zusammenhang besteht. Dieses Ergebnis bleibt auch bestehen, wenn nur die Bundesländer mit ähnlichen Rahmenbedingungen miteinander verglichen werden. Im Gegenteil gibt es eine leichte Tendenz, dass die Förderung pro Kopf bei erfolgreichen Ländern bzw. Integrationsämtern eher niedriger ist. Dazu passt die Annahme, dass für ein Integrationsamt, welche besondere viele Personen der Zielgruppe fördert, der Druck zum Sparen steigt. D. h. die These, man könnte zahlreiche neue Inklusionsbetriebe einfach gewinnen, indem man die Fördersätze erhöht, lässt sich kaum mit den Daten insgesamt in Einklang bringen – auch wenn es solche Zusammenhänge in Einzelfällen geben kann. Weiter unten wird diese Aussage allerdings noch differenziert, wenn berücksichtigt wird, dass die Länder unterschiedliche Teile der Zielgruppe erreichen.

Die Analyse ergibt zweitens, dass auch unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen die Bundesländer sehr unterschiedlich erfolgreich pro investierten Euro sind. Beispielsweise fördert Brandenburg in Relation zur Größe des Landes mehr als doppelt so viele Beschäftigte der Zielgruppe wie Sachsen-Anhalt. Brandenburg setzte aber pro Kopf nur die Hälfte in Euro ein. D. h. bei gleichem finanziellem Aufwand förderte Brandenburg doppelt so viele Personen der Zielgruppe in Inklusionsbetrieben. Eine ähnliche Aussage lässt sich im Vergleich zwischen Hamburg und Baden-Württemberg treffen, obgleich Hamburg günstigere Rahmenbedingungen aufweist. Das führt zu der begründeten Annahme, dass mindestens die untereinander vergleichbaren Bundesländer in Hinblick auf eine effiziente Förderung der Inklusionsbetriebe voneinander lernen können.

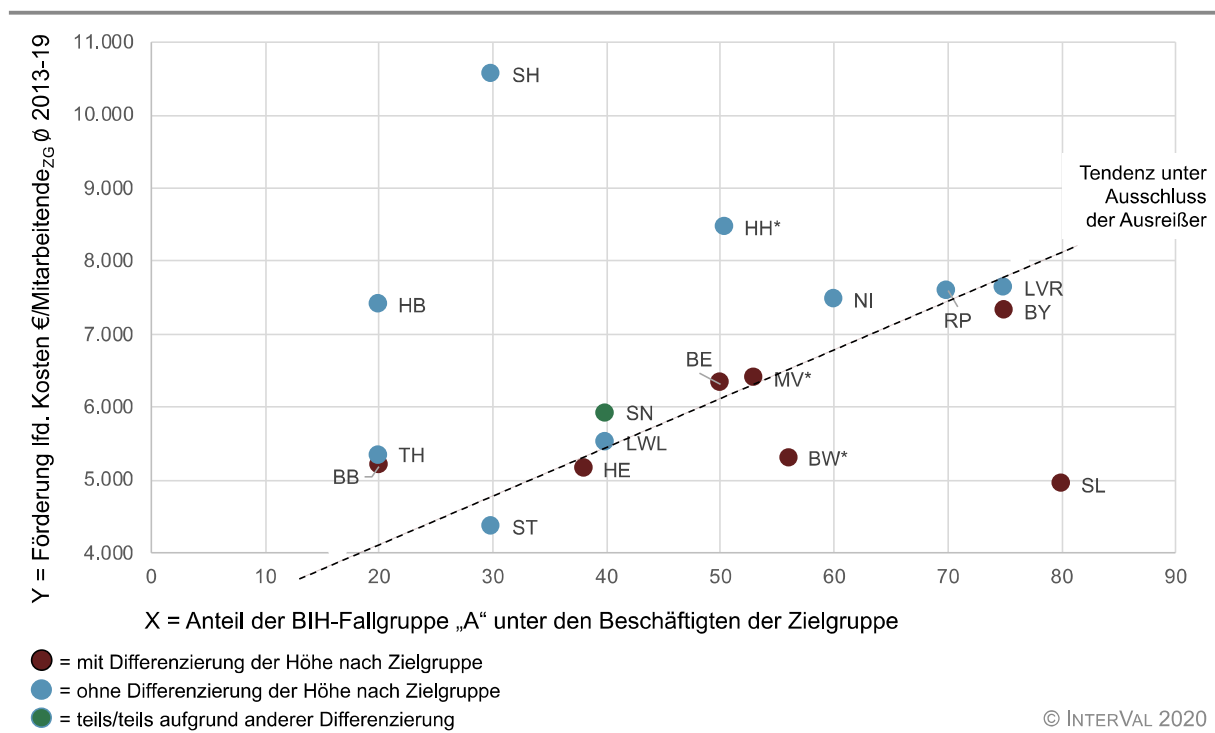
Zu beachten ist, dass die Kosten der Förderung pro Kopf dargestellt werden, nicht die Summe der Kosten, die bei größerem Erfolg naturgemäß steigt. Rheinland-Pfalz fördert Inklusionsbetriebe pro Kopf beispielsweise weniger kostenintensiv als Hamburg. Da die Zahl der geförderten Beschäftigten in Rheinland-Pfalz jedoch höher ist als in Hamburg, sind die absoluten Kosten der Förderung dort dennoch höher (in Relation zur Größe des Landes).

2.5.4 Zusammenhänge zwischen der Höhe der Förderung und den erreichten Teilen der Zielgruppe

Die Struktur der in den Ländern erreichten Teile der Zielgruppe nach Fallgruppen unterscheidet sich deutlich. Erfragt wurden bei den Integrationsämtern, zu welchem Anteil die von der BIH unterschiedenen Fallgruppen unter den im Inklusionsbetrieb geförderten Personen der Zielgruppe waren (vgl. Kapitel 2.2.2). Fehlende Angaben wurden auf Basis der nicht veröffentlichten Jahresmeldungen der Integrationsämter zu den Behinderungsarten der Mitarbeitenden der Zielgruppe für den BIH-Jahresbericht 2019 (im Erscheinen) ersetzt.

Wie aus Abbildung 42 zu erkennen ist, gibt es für den Großteil der Integrationsämter eine deutliche Tendenz, dass die laufenden Kosten der Förderung pro Kopf (besonderer Aufwand und außergewöhnliche Belastungen) in dem Maß zunehmen, wie auch der Anteil der Fallgruppe A unter den Beschäftigten der Zielgruppe ansteigt. Lediglich vier Länder liegen deutlich abseits dieser Tendenz-Linie: Das Saarland fördert weniger als es der Zielgruppenstruktur bzw. dieser Tendenz entspricht, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein fördern teurer.

Abbildung 42 Zusammenhang von Zielgruppenstruktur und laufenden Kosten der Förderung



Quelle: Eigene Berechnungen der lfd. Kosten/Kopf nach BIH-Sonderauswertung (2018c) und nach unveröffentlichten Jahresmeldungen der Integrationsämter für den Jahresbericht 2019 sowie für den Anteil der Fallgruppe A Befragung der Integrationsämter 2018.

Erläuterung: *aufgrund fehlender Angaben in der Befragung der Integrationsämter basieren die Angaben zum Anteil der BIH-Fallgruppe A bei diesen drei Ländern auf ihren Jahresmeldungen für den BIH-Jahresbericht 2019 (im Erscheinen), Summe aus seelisch und geistig behinderten Mitarbeitenden der Zielgruppe.

Dass für den Großteil der Länder die durchschnittliche Höhe der laufenden Förderung fast linear der Zielgruppenstruktur entspricht, ist ein Hinweis auf eine bedarfsgerechte Förderung. Offenbar ist es hier zu Anpassungsprozessen gekommen, die in beide Richtungen verlaufen können. Entweder suchen sich Integrationsämter unter Kenntnis der durchschnittlichen Merkmale der in ihren

Inklusionsbetrieben Beschäftigten eine passend hohe Förderung – oder Inklusionsbetriebe wählen unter Kenntnis der Förderhöhe Personen der Zielgruppe, mit denen sie unter Einschluss der Förderung noch wirtschaftlich produzieren können.

Die vier Sonderfälle, die sich deutlich von der allgemeinen Tendenz unterscheiden, verdienen eine gesonderte Betrachtung.

- Im Saarland ist die Höhe der laufenden Förderung deutlich niedriger (bei rund 2/3) als in Ländern mit einer vergleichbaren Zielgruppenstruktur (z. B. Rheinland-Pfalz) bzw. im Vergleich mit Westfalen-Lippe (vergleichbare Rahmenbedingungen und ähnliche Förderhöhe) ist der Anteil der Fallgruppe A in der Zielgruppe fast doppelt so hoch. Den Integrationsämtern Westfalen-Lippe und Rheinland-Pfalz ist es gelungen, in Relation zur Größe des Landes viel mehr Personen der Zielgruppe in Inklusionsbetrieben zu beschäftigen. Dies kann ein Hinweis darauf sein, dass eine in der Höhe nicht hinreichend an die Struktur der Zielgruppe angepasste Förderung das Wachstum von Inklusionsbetrieben behindert. Diese Aussage ist allerdings dahingehend zu relativieren, dass eine höhere Förderung für Wachstum nicht hinreichend ist. In Bayern mit einer viel höheren Förderung pro Kopf als im Saarland ist die Beschäftigungsdichte von Personen der Zielgruppe nicht viel höher (vgl. Abbildungen 40 und 42).
- Bremen fördert die Inklusionsbetriebe pro Kopf in ähnlicher Höhe wie die beiden anderen Stadtstaaten oder das Rheinland, allerdings liegt der Anteil der Fallgruppe A in der Zielgruppe in Bremen viel niedriger. In keinem Land ist die Zahl der Inklusionsbetriebe und ihrer Beschäftigten seit 2012 so stark gestiegen wie in Bremen. Der doppelte Zusammenhang ist anzunehmen, erstens, dass es bei diesem hohen Wachstum einerseits schwierig war, hinreichend geeignete Beschäftigte der Fallgruppe A für die neuen Inklusionsbetriebe zu gewinnen, zweitens, dass eine überdurchschnittlich hohe Förderung das Wachstum mit beschleunigt hat.
- Wenn der für Bremen angenommene Zusammenhang gilt, wären auch für Hamburg und Schleswig-Holstein höhere Beschäftigungszahlen zu erwarten. Hamburg ist jedoch ein Sonderfall, da es bis zu Beginn der Inklusionsinitiative II nicht das Ziel hatte, die Zahl der Inklusionsbetriebe weiter zu erhöhen. Und Schleswig-Holstein hat sich bereits entschieden, die Förderhöhe ab dem Jahr 2021 deutlich abzusenken – wobei der Vergleich mit anderen Integrationsämtern eine Rolle gespielt haben wird.

Der beobachtete Zusammenhang zwischen der Förderung laufender Kosten und dem Anteil der Fallgruppe A unter den Beschäftigten ist als Zielkonflikt zu interpretieren. Konzentriert man die Förderung der Inklusionsbetriebe auf diejenigen Menschen mit Schwerbehinderung der Fallgruppe A, d. h., auf die Fälle mit behinderungsbedingt besonders unterdurchschnittlichen Integrationschancen, muss mit höheren Kosten der Förderung oder mit einem geringeren Wachstum der Inklusionsbetriebe gerechnet werden. Zielt ein Land hingegen auf eine starke Zunahme der Inklusionsbetriebe trotz unterdurchschnittlich hoher Förderung, werden dann v. a. Menschen mit Schwerbehinderung außerhalb der Fallgruppe A erreicht. Die gesetzliche Definition der Zielgruppe macht keine Vorgaben, wie hoch der Anteil der Fallgruppe A unter den Beschäftigten sein soll. Den Ländern bleibt hier, im Zielkonflikt jeweils eigenen Prioritäten zu setzen.

2.5.5 Der Einfluss unterschiedlicher Arten der Förderung

In Kapitel 2.4.1 wurde dargestellt, dass sich die Gesamtförderung je nach Integrationsamt unterschiedlich auf die verschiedenen Förderarten verteilt. Untersucht wurde, inwieweit dies mit Erfolgen der Förderung in Zusammenhang steht:

- In welchem Verhältnis die Integrationsämter die laufenden Kosten von Beschäftigten der Zielgruppe über den „Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen“ (gem. § 27 SchwbAV) oder über den „besonderen Aufwand“ (gem. § 217 SGB IX) fördern, scheint für den Erfolg der Förderung nicht entscheidend.¹³¹
- Die Länder, die zwischen 2013 und 2017 mehr Geld für investive Förderung ausgaben, hatten ein vergleichsweise stärkeres Wachstum an Zielgruppen-Beschäftigten. Dies ist insofern nachvollziehbar, als dass erstens, insbesondere die investiven Mittel gerade in der Gründungsphase einer der mitentscheidenden Anreize für eine Betriebsgründung sein können und zweitens, positive Entwicklungen der Beschäftigtenzahlen v. a. durch Neugründungen und weniger durch Erweiterungen entstehen. Allerdings zeigt das Beispiel Sachsen-Anhalt, dass hohe Investitionen noch kein hinreichender Wachstumsmotor für Inklusionsbetriebe sind.¹³²
- Die Bundesländer, die bereits eine hohe Zahl an Zielgruppen-Beschäftigten erreicht hatten, gaben anteilig weniger für investive Förderung aus. Eine Erklärung hierfür könnte sein, dass Länder, die den Ausbau von Inklusionsbetrieben nicht forcieren wollen, z. B. zur Einsparung finanzieller Mittel, in ihrer Förderlogik mit einer Bestandspflege der Betriebe und tendenziell geringeren Investitionen reagieren.
- Leistungen für Beratung spielen im Fördermix der Bundesländer eine größentechnisch untergeordnete Rolle. Am Beispiel von Thüringen lässt sich aber die These aufstellen, dass der im Untersuchungszeitraum vergleichsweise hohe Förderanteil (zumindest im Vergleich mit strukturell vergleichbaren Ländern) die Zahl der Zielgruppen-Beschäftigten und das Wachstum begünstigt haben könnte.

2.5.6 Der Einfluss personeller Ressourcen der Integrationsämter

Innerhalb eines gewissen Korridors wird für die Förderung von mehr Inklusionsbetrieben bzw. von mehr Zielgruppen-Beschäftigten auch mehr Personal im Integrationsamt eingesetzt. Der Tendenz nach wird für rund 250 Beschäftigte der Zielgruppe ein VZÄ mehr im Integrationsamt beschäftigt. Der Zusammenhang kann dabei in beide Richtungen laufen und wurde in Interviews mit Integrationsämtern bestätigt.

- Fehlende Personalressourcen im Integrationsamt können z. B. die Öffentlichkeitsarbeit und Werbung neuer Inklusionsbetriebe einschränken. Eine überdurchschnittlich gute Ausstattung mit Personal (ggf. auch aufgrund besonderer Personalkonzepte) ermöglicht wiederum ein proaktives Vorgehen oder eine ausgeprägte Beratung der Inklusionsbetriebe. Dies kann wiederum Wachstum begünstigen.
- Neue oder vergrößerte Betriebe erhöhen den Verwaltungsaufwand, worauf die Integrationsämter teilweise auch mit mehr Personal reagieren.

Weil der Zusammenhang in beide Richtungen verläuft, ist die Datenlage nicht hinreichend, um die Wirkungen von mehr Personal in den Integrationsämtern zu quantifizieren.¹³³ Doch auch unabhängig davon kann geschlussfolgert werden, dass Wachstum der Inklusionsbetriebe mehr Personal im

¹³¹ Die empirische Basis der Aussage ist jedoch begrenzt, da die Gestaltung zwischen den Ländern nur gering variiert.

¹³² Die Ursachen dafür, dass trotz hoher Investitionen die Zahl der Inklusionsbetriebe in Sachsen-Anhalt nicht entsprechend stieg, konnte im Rahmen der Evaluation nicht abschließend geklärt werden. Möglicherweise sind historische Gegebenheiten im Einzelfall ausschlaggebend. In Sachsen-Anhalt war die Fluktuation der Betriebe hoch bzw. ist die Förderung von relativen vielen Betrieben vor rund zehn Jahren eingestellt worden. Es liegen keine Erklärungen dafür vor, warum sich die Geschäftsmodelle gerade in Sachsen-Anhalt weniger bewährt haben. Dies könnte die Motivation für Neugründungen reduziert haben.

¹³³ Für eine Analyse müsste das in den Integrationsämtern vorhandene und mit der Förderung von Inklusionsbetrieben befasste Personal in einer Zeitreihe erfasst werden. Dies war nicht möglich. Bereits die einmalige Erfassung stieß auf einen gewissen Widerstand einzelner Länder. Aus diesem Grund wurde der Personalsumfang auch nicht scharf in VZÄ erfasst, sondern es standen lediglich Intervallangaben mit einer Ober- und Untergrenze zur Verfügung.

Integrationsamt (inkl. Kooperationspartnern) benötigt – sei es um dieses Wachstum zu initiieren, sei es, um dieses Wachstum zu verwalten.

2.5.7 Der Einfluss von Netzwerken der Integrationsämter

Wie bereits dargestellt, gibt es kein Integrationsamt mit einem durchweg schlechten Netzwerk, in dem die Zusammenarbeit mit den abgefragten Akteuren mehrheitlich als problematisch bezeichnet würde (vgl. Kapitel 2.4.2.2). Empirisch vergleichen lassen sich nur „gute“ mit „sehr guten“ Netzwerken. Hierbei ergab der Ländervergleich, dass je kooperativer ein Integrationsamt die Zusammenarbeit mit den abgefragten anderen Akteuren einschätzte, ...

- desto höher war die Zahl der geförderten Personen der Zielgruppe in Relation zur Größe des Landes (Beschäftigungs-Dichte),
- desto stärker wuchs die Zahl der Zielgruppen-Beschäftigten und
- desto geringer war die Gesamtförderung pro Kopf.¹³⁴

Diese Zusammenhänge können als empirische Bestätigung dafür verstanden werden, wie wichtig funktionierende Netzwerke für die Integrationsämter auch bei der Förderung von Inklusionsbetrieben sind. Dies entspricht dem Erfahrungswissen der Integrationsämter. Dass sich kein Integrationsamt ohne Netzwerk finden ließ, hat seine Ursache auch darin, dass diese seit Jahren ihre Netzwerke pflegen oder deren Entwicklung forcieren.

2.5.8 Der Einfluss von Öffentlichkeitsarbeit der Integrationsämter

Anhand ihrer Angaben (schriftliche Befragung 2018) ließ sich die Öffentlichkeitsarbeit der Integrationsämter grob quantifizieren. Eingeteilt wurde in drei Gruppen: Länder mit einer intensiven, mit einer mittelstarken und mit einer geringen bzw. keiner Öffentlichkeitsarbeit (vgl. Kapitel 2.4.2.5). Die Analyse ergab, dass es in den Fällen mit einer besonders intensiven Öffentlichkeitsarbeit zu einem stärkeren Anstieg bei der Zahl der Zielgruppen-Beschäftigten gekommen ist. Öffentlichkeitsarbeit zählt offensichtlich zu den Erfolgsfaktoren der Förderung.

Die in diesen Fällen eingesetzten Instrumente waren sehr unterschiedlich. Sie reichten von breit gestreuten Maßnahmen (Messen oder Werbekampagnen zum Thema Inklusionsbetrieb) über branchen- oder zielgruppenspezifisch enger gefassten Veranstaltungen bis hin zur gezielten Akquise neuer Gründerinnen oder Gründer. In Einzelfällen ging es auch um die Übernahme bestehender Inklusionsbetriebe, aus denen sich der ursprüngliche Träger zurückgezogen oder dies angekündigt hatte. Unterschiedlich war auch, inwieweit das Integrationsamt hierfür eigenes Personal einsetzte und inwieweit die Öffentlichkeitsarbeit an externe Akteure ausgelagert wurde. Eine Evaluation dieser Maßnahmen war im Rahmen des Auftrags nicht möglich. Im Rahmen der Evaluation ließ sich nicht untersuchen welche Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit mit welcher inhaltlichen Ausrichtung stärker wirken als eine andere.

¹³⁴ Einen Sonderfall in der Gruppe der wirtschaftlich schwachen und gering besiedelten Bundesländer stellt Thüringen dar. Innerhalb seiner Vergleichsgruppe hatte Thüringen die meisten Zielgruppen-Beschäftigten und das stärkste Wachstum unter den Inklusionsbetrieben, allerdings wurde die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren als weniger kooperativ eingeschätzt als etwa in Brandenburg. Unter Berücksichtigung des vergleichsweise hohen Förderaufkommens für betriebswirtschaftliche Beratungen in Thüringen, könnte der Stellenwert der beiden Faktoren „Netzwerk“ und „Beratung“ somit als mindestens gleich relevant eingestuft werden.

2.5.9 Der Einfluss einer Differenzierung der Förderhöhe nach Art der Zielgruppen

Während einige Integrationsämter die Höhe der Förderung danach differenzieren, welche Merkmale die Beschäftigten der Zielgruppe besitzen, legen andere Integrationsämter die Höhe einheitlich fest. Die Art der Zielgruppendifferenzierung unterscheidet sich. Teils ist davon der besondere Aufwand betroffen, teils die außergewöhnliche Belastung oder auch die Höhe der Investitionen. Die Abgrenzungen zwischen verschiedenen Teilen der Zielgruppe treffen die differenzierenden Integrationsämter nicht in gleicher Weise (vgl. Tabellen 13 bis 17 im Anhang).

Es gibt einen signifikanten Zusammenhang, dass Länder ohne Zielgruppendifferenzierung eher höher pro Kopf fördern als andere. Dieser Zusammenhang wird besonders deutlich, wenn auch die Struktur der erreichten Zielgruppen berücksichtigt wird. In Abbildung 42 war der Zusammenhang von Zielgruppenstruktur und laufenden Kosten der Förderung als Tendenz-Linie für den Idealfall¹³⁵ eingezeichnet. Länder, die die Höhe der Förderung einheitlich festlegen, fördern ohne Ausnahme nahe bei dieser Linie oder teurer (blau hervorgehoben). Länder, die die Höhe zielgruppendifferenziert festlegen, fördern mit einer Ausnahme nahe bei dieser Linie oder günstiger (rot hervorgehoben). Dies kann als deutlicher Hinweis interpretiert werden, dass sich eine Zielgruppendifferenzierung der Förderung positiv auf die Effizienz auswirkt. Dieser Zusammenhang kann mikroökonomisch plausibilisiert werden.¹³⁶

In der Diskussion von Handlungsoptionen wird auf die Vor- und Nachteile einer Zielgruppendifferenzierung aus diesem Grund noch vertieft eingegangen (vgl. Kapitel 3.2).

2.5.10 Weitere Zusammenhänge zu den Erfolgsindikatoren

Der Mehrheit der Integrationsämter ist es wichtig, über die wirtschaftliche Lage der Inklusionsbetriebe regelmäßig informiert zu sein. Ein verbreitetes Instrument hierfür ist die Durchführung eines betriebswirtschaftlichen Monitorings. Ausgehend von den Einschätzungen, Herangehensweisen und Aktivitäten der Integrationsämter zur betriebswirtschaftlichen Prüfung wurden Länder unterschieden, die hier umfangreicher oder weniger aktiv sind (vgl. Kapitel 2.4.2.7).

Für einen Teil der Länder gilt der Zusammenhang, dass die Förderhöhe pro Kopf etwas niedriger liegt, wenn das Integrationsamt die betriebswirtschaftliche Situation der Betrieb umfangreicher prüft. Eine plausible Ursache für den Zusammenhang kann sein, dass ein Integrationsamt mehr Möglichkeiten zur allgemeinen Reduzierung der Förderung sieht, wenn ihr transparent ist dadurch die betriebswirtschaftliche Tragfähigkeit des Groß der Inklusionsbetriebe nicht zu gefährden. Dies ist v. a. relevant, wenn die Förderung in der Tendenz höher als nötig ist. Sollte die Förderung niedriger als nötig sein, werden die Inklusionsbetriebe dies dem Integrationsamt auch direkt mitteilen. Mehrere Länder weichen jedoch von diesem Muster ab. Aus diesem Grund kann der Effizienz-Nutzen eines intensiven Monitorings nicht unmittelbar aus den Ländervergleichen geschlossen werden. Dies impliziert nicht, dass das Monitoring unwirksam wäre. Möglicherweise zeigen sich seine Vorteile auch erst langfristig. Auf die Vor- und Nachteile aus Sicht der Integrationsämter geht Kapitel 3.2 näher ein.

¹³⁵ Regression-Gerade unter Ausschluss der vier Ausreißer.

¹³⁶ Wenn die Förderhöhe durch das Integrationsamt einheitlich festgelegt wird, kann sie theoretisch auf einem Niveau festgelegt werden, welches auf gleiche Kosten pro Fall wie bei einer zielgruppendifferenzierten Festlegung (im Durchschnitt aller geförderten Fälle) käme. Dies hätte jedoch Konsequenzen, wenn sich die Zielgruppenstruktur von Betrieb zu Betrieb unterscheidet. In diesem Fall hieße das, dass einige Betriebe mehr und andere Betriebe weniger Förderung erhalten, als ihrer Zielgruppenstruktur entspräche. Die Gefahr besteht in diesem Fall, dass sich die Betriebe mit der eher zu geringen Förderung betriebswirtschaftlich nicht mehr tragen. Dies könnte eine Tendenz in den Integrationsämtern begründen, den Satz der Förderung nicht am durchschnittlich benötigten Fall auszurichten, sondern deutlich darüber – damit er für den Großteil der Inklusionsbetriebe ausreicht. Das Ergebnis ist an den überdurchschnittlichen Kosten bei fehlender Zielgruppendifferenzierung in der Abbildung 20 zu erkennen.

Die Evaluation hatte auch die Intention, Ansätze der Integrationsämter zum Ausbau der betrieblichen Gesundheitsförderung oder der Verbesserung der beruflichen Weiterbildung in Inklusionsbetrieben auf ihre Wirkungen hin zu untersuchen. Alle Integrationsämter informierten die Inklusionsbetriebe, dass für innovative Aktivitäten zum Ausbau der betrieblichen Gesundheitsförderung oder zur Verbesserung der beruflichen Weiterbildung zusätzliche Mittel zur Verfügung stehen. Doch nur einzelne haben spezielle Konzepte hierfür entwickelt. Im Hinblick auf die Zahl der davon betroffenen Zielgruppen-Beschäftigten ist die Umsetzung weit davon entfernt, dass sich ein Zusammenhang zwischen Förderaktivitäten einerseits und Erfolg andererseits messen ließe.

3. Schlussfolgerungen

3.1 Fazit zu Fragen der Leistungsbeschreibung

3.1.1 Sozialer und wirtschaftlicher Erfolg der Inklusionsbetriebe

Die Frage, wie der Erfolg von Inklusionsbetrieben in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht definiert werden kann, wurde durch eine Kombination von qualitativen und quantitativen Befragungen sowie einer Recht- und Literaturanalyse untersucht. Einbezogen wurden die Perspektiven der Landesministerien, Integrationsämter, Inklusionsbetriebe und Beschäftigten der Zielgruppe.

Weitgehender Konsens ist, dass der Kern des sozialen Erfolgs darin besteht, Personen der Zielgruppe sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu bieten. Die durch diese Beschäftigung ermöglichten Gehälter sind ein zentraler (und für viele Beschäftigte der als wesentlich wahrgenommene) Effekt dieser Beschäftigung. Der soziale Erfolg beschränkt sich jedoch nicht darauf. Erfolge der sozialen Teilhabe durch Beschäftigung gehen über die monetären Effekte und die damit verbundenen Chancen des Konsums, der kulturellen und gesellschaftlichen Teilhabe hinaus. Erstens bieten Inklusionsbetriebe vielen Menschen mit Behinderung die Möglichkeit, sich als produktiv zu erleben. Sie tragen durch Anleitung, Beschäftigung und teils Ausbildung/Weiterbildung bei einem großen Teil von ihnen dazu bei, deren Leistungsfähigkeit über die Jahre zu erhalten oder weiterzuentwickeln. Zweitens bieten Inklusionsbetriebe durch die Arbeit Gelegenheiten zu sozialen Kontakten zwischen den Beschäftigten mit und ohne Behinderung sowie teils zu Kundinnen und Kunden. Inklusion heißt hier auch, dass andere Beschäftigte sich auf die Zielgruppe einstellen. Die Nachhaltigkeit der Beschäftigung wäre als Differenzierungsmerkmal des sozialen Erfolgs zu betrachten.

Übergänge in andere Unternehmen sind gesetzlich erwähnte soziale Erfolge von Inklusionsbetrieben. Man kann folglich solche Übergänge auch zu den optionalen Erfolgsindikatoren der Inklusionsbetriebe zählen. Es sollte jedoch davon abgesehen werden, die Zielerreichung von Inklusionsbetrieben (auch) daran zu messen. Inklusionsbetriebe sind bereits Teil des ersten Arbeitsmarktes, so dass ein Wechsel in andere Betriebe nicht per se einen Mehrwert darstellt. In der Fachdiskussion findet sich überdies unter den Erfolgsindikatoren auch das Sichtbarmachen gelebter Inklusion im Sinne einer Vorbildfunktion für andere Betriebe. Hier gilt ebenso, dass dies als entsprechend optionaler Nebenerfolg geachtet werden kann, ohne es zum Kriterium der Zielerreichung zu machen. Ein solches Ziel lässt sich kaum aus dem gesetzlichen Rahmen ableiten.

Gewinne zeigen immer einen wirtschaftlichen Erfolg an, Verluste immer einen Misserfolg. Doch der Großteil der Inklusionsbetriebe wirtschaftet weder deutlich im Verlust- noch Gewinnbereich, was auch durch den hohen Anteil gemeinnütziger Inklusionsbetriebe vorgegeben ist. Die Definition über den Gewinn muss folglich über weitere Erfolgsindikatoren ergänzt werden. Die Evaluation zeigte, dass dabei sowohl Indikatoren zur Marktposition als auch zu Ressourcen und Problemen in die

Definition einbezogen werden können. Aufgrund der Ergebnisse der Fallstudien scheint es unvermeidbar, dass qualitative Daten den wirtschaftlichen Erfolg mit definieren. Quantitative Kennzahlen sind v. a. dann nicht ausreichend, wenn sie die wirtschaftlichen Beziehungen zu den Trägern nicht im Detail erfassen – was für Integrationsämter schwerlich umsetzbar wäre.

Wie erfolgreich die Inklusionsbetriebe in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht sind, wurde in den entsprechenden Kapiteln ausführlich dokumentiert. Die sozialen Erfolge der Inklusionsbetriebe werden von den Beschäftigten der Zielgruppe betont. In der Regel sind sie mit ihrer Beschäftigung im Inklusionsbetrieb sehr zufrieden. Dies schließt nicht aus, dass Arbeit auch im Inklusionsbetrieb von einem Teil der Beschäftigten eher als notwendiges Mittel zum Gelderwerb verstanden wird – oder dass sich in seltenen Einzelfällen Beschäftigte ausgebeutet oder gemobbt fühlen. Der Umfang des sozialen Erfolgs hängt sowohl von den Arbeitsprozessen als auch von den personellen Gegebenheiten der jeweiligen Betriebe ab. Die Inklusionsbetriebe sind diesbezüglich vielfältig wie andere Betriebe des allgemeinen Arbeitsmarktes auch.

Wirtschaftlich sind die meisten Inklusionsbetriebe bislang hinreichend erfolgreich. Großer wirtschaftlicher Erfolg ist kein Selbstzweck der Förderung. Ziel ist lediglich ein Mindestmaß wirtschaftlichen Erfolgs, der den Fortbestand und ggf. das Wachstum eines Inklusionsbetriebs sichert und damit Beschäftigung für die Zielgruppe (und damit wiederum soziale Teilhabe) ermöglicht. Die seit Jahren steigenden Zahlen der Inklusionsbetriebe und der in ihnen beschäftigten Personen der Zielgruppe sind unter dieser Perspektive der zentrale Erfolgsindikator. Die Zahl der aus der Förderung ausgeschiedenen Betriebe ist bislang gering. Hierbei ist zu beachten, dass die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 durch die Evaluation nicht mehr vertiefend untersucht werden konnten. Wie viele der Inklusionsbetriebe den damit verbundenen speziellen Herausforderungen gewachsen sind und welche Geschäftsmodelle unter den besonderen Rahmenbedingungen wirtschaftlich tragfähig bleiben, wird sich erst im Laufe des Jahres 2021 zeigen.

3.1.2 Erfolgsfaktoren der Inklusionsbetriebe

Um die Fragen zu beantworten, anhand welcher Indikatoren erfolgreich arbeitende Inklusionsbetriebe identifiziert werden können bzw. was Inklusionsbetriebe mit besonders hohem Erfolg von denen unterscheidet, die weniger erfolgreich arbeiten, wurden zahlreiche Zusammenhänge statistisch oder qualitativ geprüft.

Abgesehen davon, dass ein Mindestmaß wirtschaftlichen Erfolgs die Tragfähigkeit eines Inklusionsbetriebs gewährleisten muss, ist der Zusammenhang zwischen dem wirtschaftlichen und dem sozialen Erfolg nur gering. Und auch die in der Leistungsbeschreibung zur Untersuchung vorgegebenen Unternehmensmerkmale konnten sich nicht als Prädiktoren des sozialen oder wirtschaftlichen Erfolgs beweisen. Die Zusammenhänge sind weder zur Größe noch zur Unternehmensform, zum Anteil der geförderten schwerbehinderten Beschäftigten, deren Geschlecht, Wochenarbeitszeit oder Höhe der Vergütung signifikant. Auch für die Gestaltung der Arbeitsbegleitung, die Trägerstrukturen (bzw. Gründungshintergründe), die Kooperationsbeziehungen zu anderen Betrieben oder die Inanspruchnahme der Gemeinnützigkeit ließ sich kein signifikanter Zusammenhang zum Erfolg feststellen.

Signifikante Zusammenhänge bestehen zwischen den Stärken, die die Beschäftigten der Zielgruppe in den Inklusionsbetrieb einbringen und dem wirtschaftlichen Erfolg. Der Erfolg ist umso größer, je mehr berufsfachliche Kompetenzen, Motivation und Belastbarkeit die Beschäftigten der Zielgruppe besitzen. Die Zusammensetzung der Belegschaft nach dem Grad und Art der Behinderung und die dadurch bedingte Art der ausgeübten Tätigkeiten beeinflussen naturgemäß die wirtschaftliche

Performance. Hieraus lässt sich jedoch nicht schlussfolgern, dass Inklusionsbetriebe vermehrt mit leistungsfähigen Menschen arbeiten sollten: Es ist gerade ihr Ziel Menschen zu beschäftigen, die aufgrund ihrer Behinderung in Relation zu den Beschäftigungsangeboten weniger leistungsfähig sind. Dass der Zusammenhang zwischen den Stärken der Beschäftigten und dem wirtschaftlichen Erfolg statistisch nur schwach ist, deutet darauf hin, dass die Förderung durch die Integrationsämter hier überwiegend angepasst ist und ausgleichend wirkt.

Die Branchenstruktur der Inklusionsbetriebe unterscheidet sich deutlich von jener der deutschen Wirtschaft insgesamt. Offensichtlich ließen sich Inklusionsbetriebe in bestimmten Branchen leichter gründen (z. B. Gastronomie, Garten- und Landschaftsbau) und haben sich hier bislang als tragfähig erwiesen. Daraus lässt sich aber weder ableiten, dass diese Branchenstruktur zukünftig auch so aussehen sollte, noch dass in Hinblick auf andere zukunftsfähigere Branchen umgesteuert werden müsste. Keine Branche ließ sich identifizieren, die zukünftig besonders für Inklusionsbetriebe prädestiniert wäre. Inklusion kann grundsätzlich in allen Branchen geschehen.

Für die Integrationsämter bedeutet dies Ergebnis, dass sich aus der Evaluation kein Kriterienkatalog ableiten lässt, welche Inklusionsbetriebe nach den oben beschriebenen Differenzierungsmerkmalen gefördert werden sollten und welche nicht. Entscheidend ist, dass jeder Inklusionsbetrieb mit einem passenden Geschäftsmodell überzeugen muss. Die in der Marktwirtschaft bewährte Regel, dass die Unternehmen einzeln für sich selbst entwickeln müssen, was sie wie produzieren oder leisten, scheint auch für Inklusionsbetriebe zu gelten. Die anschließende Einzelfallbewertung zur Förderfähigkeit ist für die Integrationsämter weiterhin unumgänglich.

Erfolgsfaktoren der Inklusionsbetriebe ließen sich dennoch herausarbeiten. Hierzu zählen

1. die Tragfähigkeit von Geschäftsmodellen unter Berücksichtigung branchenspezifischer Erfolgsfaktoren,
2. das unternehmerische Handeln (Prüfung und Anpassung von Geschäftsmodellen an veränderte Rahmenbedingungen, Kreativität, betriebswirtschaftliches Entscheiden) und
3. dass sich alle Inklusionsbetriebe auf die Heterogenität ihrer Beschäftigten einlassen und aktiv damit umgehen.

Diese Erfolgsfaktoren sind relativ allgemein gehalten. Es ist ein empirisches Ergebnis der Evaluation, dass sich konkretere Erfolgsfaktoren aufgrund der Heterogenität der Inklusionsbetriebe zwar einzelfallbezogen zeigten, sich dann aber nicht verallgemeinern ließen. Insbesondere haben sich keine besonders erfolgreichen Formen der Arbeitsorganisation gezeigt, die nun modellhaft in allen Inklusionsbetrieben übernommen werden sollten. Wo einer der Betriebe durch die Arbeit mit kleinen heterogenen flexiblen Teams erfolgreich ist, ist es ein anderer mit standardisierter Fließbandarbeit. Während ein Betrieb sein gesamtes Geschäftsmodell auf den spezifischen Kompetenzen von Menschen mit bestimmten Behinderungen aufbaut, ist ein anderer Inklusionsbetrieb erfolgreich, weil er sich für eine branchentypische Leistung die Beschäftigten auswählt, deren Behinderung sie bei der Erbringung am wenigsten beeinträchtigt.

3.1.3 Nachhaltigkeit

Sowohl die qualitativen als auch die quantitativen Ergebnisse sprechen für eine sehr positiv zu bewertende Nachhaltigkeit der Arbeitsplatzbesetzungen in Inklusionsbetrieben.

Die Befragung der Inklusionsbetriebe ergab, dass im Verhältnis zu den bestehenden und neu begonnenen Beschäftigungsverhältnissen für Personen der Zielgruppe pro Jahr nur rund zwei

Prozent wieder aufgelöst werden. Die Fluktuation sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf dem deutschen Arbeitsmarkt ist mehr als zehnmal so hoch (vgl. Kapitel 2.2.8).

Dieses Ergebnis wird von den Fallstudien validiert. Seitens der Personalverantwortlichen der Inklusionsbetriebe hat Nachhaltigkeit hohe Priorität. Als Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes stehen Inklusionsbetriebe wie alle anderen Betriebe auch unter dem Druck, Belegschaften zu gewinnen, weiterzuentwickeln und zu halten, mit denen sie in ihrem Marktsegment erfolgreich agieren können. Nachhaltigkeit ist bereits vor Beschäftigungsbeginn durch den konzeptionellen Abgleich von Zielgruppenpersonal und Geschäftsfeld fester Bestandteil bei der Personalrekrutierung. Dazu zählen Faktoren wie Motivation und Identifikation mit dem Betrieb, die Möglichkeit, Stellen bei ggf. gesundheitlichen Bedarfen neu zuzuschneiden und gesundheitsförderndes Equipment bereitzustellen oder Unterstützung durch Kolleginnen und Kollegen zu organisieren. Auch Seitens der Personen der Zielgruppe ist eine hohe Bindung an den jeweiligen Inklusionsbetrieb festzustellen.

In Inklusionsbetrieben, die einen höheren Anteil der Beschäftigten aus WfbM rekrutierten, war keine signifikant höhere Fluktuation der Beschäftigung festzustellen.

Unter jenen Personen der Zielgruppe, die aus den Inklusionsbetrieben ausschieden, ist über ein Fünftel in andere Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes übergegangen. Die Anteile der Wechsel in die Arbeitslosigkeit oder Rückzüge aus der Erwerbstätigkeit haben eine vergleichbare Größenordnung (vgl. Kapitel 2.3.6).

3.1.4 Anteil der gesetzlichen Förderung am Erfolg der Inklusionsbetriebe

Nach Angaben der Inklusionsbetriebe macht die Förderung der Integrationsämter rund zwei Drittel ihrer Förderung aus. Mit deutlichem Abstand folgen die Agentur für Arbeit (rund 11 % der Förderung), die Träger des SGB II (rund 7 %), Zuschüsse der Gesellschafter (rund 4 %) und Stiftungen (rund 3 %) (vgl. Infobox 1 in Kapitel 2.4.1). Innerhalb der Förderung der Integrationsämter hat sich der Anteil der regulären Förderung aufgrund des 2016 neu aufgelegten Programms „Inklusionsinitiative II – AlleImBetrieb“ reduziert. Neue Arbeits- und Ausbildungsplätze wurden seither überwiegend aus Programmmitteln finanziert, während die regulären Mittel der Integrationsämter überwiegend für den Erhalt bestehender Arbeitsplätze in Inklusionsbetrieben eingesetzt wurde (vgl. Kapitel 2.4.3.2). Da die Integrationsämter die Förderung nicht oder kaum daran anpassten, ob sie aus regulären oder aus Programmmitteln finanziert wurde, muss grundsätzlich von einer gleichen Wirksamkeit der unterschiedlichen Förderquellen ausgegangen werden.

Da die Förderung überwiegend an die Zahl der Beschäftigten der Zielgruppe gekoppelt ist, entwickeln sich Erfolge und Förderung mit gewissen Abweichungen proportional zueinander. Die relevante Frage ist, wie viel dieser Beschäftigung sich auch eingestellt hätte, wenn die Förderung etwas oder deutlich geringer ausfallen würde. Obwohl zwischen den Ländern die Förderhöhe zum Teil deutlich variiert, war eine valide Berechnung des Netto-Effekts, den ein (oder auch tausend) Euro zusätzliche Förderung pro Fall auf die Zahl der in Inklusionsbetrieben Beschäftigten hat, im Rahmen der Evaluation nicht möglich. Der erste Grund hierfür ist, dass im Zusammenhang von Förderhöhe und Fallzahlen die Kausalität nicht exakt bestimmt ist. Während eine höhere Förderung einen Anreiz zu mehr Beschäftigung geben kann, reagieren Integrationsämter auf Fördererfolge zum Teil auch mit reduzierten Sätzen, da der Druck zum Sparen steigt. Der zweite Grund ist, dass Unterschiede der Förderhöhe zu einem großen Teil durch Unterschiede der erreichten Zielgruppe bedingt sind (vgl. Kapitel 2.5.4). Die davon nicht bedingte Förderhöhe variiert zwischen den Ländern nicht stark genug, um quantitativ ihren Effekt verlässlich von Dritteinflüssen zu trennen.

Die Befragung der Inklusionsbetriebe mit der Bitte, ihre Beschäftigung für verschiedene kontrafaktische Situationen abzuschätzen, lieferte folgende Angaben: Bei einer über zehn Jahre zehn Prozent niedrigeren Förderung würde rund ein Fünftel der Betriebe nicht existieren, rund ein Fünftel würde in gleicher Weise Personen der Zielgruppe beschäftigen, und die anderen Betriebe würden mit weniger Personen der Zielgruppe arbeiten oder sie konnten dies nicht einschätzen. Bei einer über zehn Jahre fünfzig Prozent niedrigeren Förderung würde es nur ein Viertel der Betriebe geben und diese würden überdies weniger Personen der Zielgruppe beschäftigen. Während diese Angaben in einigen Fallstudien plausibilisiert werden konnten, standen mindestens zwei der Fallstudien dazu in Widerspruch.¹³⁷ Diese Ergebnisse können aus diesem Grund nur als grobe Näherung an den Wert verstanden werden, den die gesetzliche Förderung am Erfolg hat. Es ist davon auszugehen, dass der Anteil der Förderung am Erfolg etwas geringer ist als von den Betrieben genannt.

Doch auch unter den genannten Einschränkungen liefern die Ländervergleiche wichtige Ergebnisse zu der Frage, welchen Anteil die (finanzielle) Förderung am Erfolg der Inklusionsbetriebe hat:

- Es zeigt sich im Ländervergleich ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Förderhöhe pro Kopf und der Struktur der aus der Zielgruppe Beschäftigten. Für den Großteil der Länder gilt, dass mit jährlich zusätzlichen 1.000 Euro pro Kopf der Anteil der Fallgruppe A unter den Beschäftigten der Zielgruppe ungefähr um 15 Prozent steigt.
- Der Vergleich des Saarlands mit Rheinland-Pfalz und Westfalen-Lippe spricht dafür, dass eine in der Höhe nicht hinreichend an die Struktur der Zielgruppe angepasste Förderung das Wachstum von Inklusionsbetrieben behindert. Die deutlich höhere Beschäftigungsdichte der Zielgruppe in Inklusionsbetrieben in Rheinland-Pfalz und Westfalen-Lippe geht unter Berücksichtigung der Zielgruppenstruktur mit einer deutlich höheren Förderung einher.
- Abgeleitet aus solchen Zusammenhängen kann die Höhe der Förderung als notwendige Voraussetzung des Erfolgs verstanden werden (wahlweise hinsichtlich der Zahl oder hinsichtlich der Struktur der aus der Zielgruppe beschäftigten Personen), nicht jedoch als hinreichende Voraussetzung für den Erfolg. Länder wie Hamburg oder Schleswig-Holstein zeigen, dass auch eine relativ hohe Förderung nicht mit entsprechenden Erfolgen einhergehen muss. Der Vergleich von Bayern mit Rheinland-Pfalz veranschaulicht, wie trotz ähnlicher Struktur der erreichten Zielgruppe und ähnlich hoher Förderung die Beschäftigungsdichte sich deutlich unterscheidet.

3.1.5 Erfolgsfaktoren der Förderung

Die gesetzlichen Grundlagen zur Förderung von Inklusionsbetrieben nach dem SGB IX sowie der SchwbAV geben einen Rahmen vor, welcher den Ländern und Integrationsämtern viel Spielraum lässt. Der Spielraum ergibt sich insbesondere daraus,

1. dass es sich um Kann-Leistungen im Ermessen des Integrationsamtes handelt,
2. dass die Beschreibung der Zielgruppe Raum zur Auslegung lässt,
3. dass auch die gesetzlich beschriebenen Instrumente der Förderung interpretierbar sind und
4. dass die Höhe der Förderung nicht vorgegeben ist.

Dennoch ähnelt sich die Praxis der Förderung zwischen den Integrationsämtern im Kern deutlich. Entscheidend hierfür dürfte ein historisch gewachsenes Verständnis des Handlungsbedarfs sein sowie der Fachdiskurs, in den die Integrationsämter eingebunden sind. Der Austausch der

¹³⁷ In einem Interview gab das Leitungspersonal explizit an, dass auch bei einer geringeren Förderung deutlich mehr Menschen der Zielgruppe beschäftigt würden als im Fragebogen angegeben. In einem anderen Fall war aus der Historie des Inklusionsbetriebs abzuleiten, dass er ohne Förderung die gleichen Personen in gleicher Zahl beschäftigen würde.

Integrationsämter in der BIH vereinheitlicht die Praxis durch die gemeinsame Diskussion guter Praxis der Förderung, auch wenn die Ergebnisse dieser internen Diskussionen lediglich unverbindliche Empfehlungen darstellen, von dem jedes Integrationsamt abweichen kann.

Der deutlichste Unterschied in der Förderpraxis betrifft die Höhe der Förderung, unabhängig davon, ob man nur die Förderung laufender Kosten pro Fall (besonderer Aufwand und außergewöhnliche Belastungen) betrachtet oder ob man auch die Kosten der Investitionen und Beratung pro Fall einbezieht. Zwischen den Ländern liegt die Spannweite der durchschnittlichen Förderhöhe zwischen 5,7 und 13,9 tausend Euro pro Kopf jährlich. Diese großen Unterschiede relativieren sich zum Teil unter Berücksichtigung struktureller Merkmale der erreichten Zielgruppe. In den Ländern, in denen die Integrationsämter eher kostenintensiv fördern, ist der Anteil von Beschäftigten der BIH-Kategorie A (d. h. der Personen die innerhalb der gesetzlich definierten Zielgruppe noch einmal besonders geringe Integrationschancen haben) deutlich höher (vgl. Kapitel 2.2.2). Der wesentliche Unterschied zwischen den Ländern liegt folglich weniger in der Höhe der Förderung, sondern bei der Frage, inwieweit Inklusionsbetriebe auf bestimmte Untergruppen der gesetzlich definierten Zielgruppe fokussiert werden. Ob sich ein Integrationsamt entscheidet, mit den vorhandenen Mitteln eher viele leichte Fälle zu fördern oder eher wenige schwere Fälle mit besonders geringen Integrationschancen, liegt innerhalb seiner Gestaltungsfreiheit. Weder aus dem Gesetz noch aus anderen normativen Grundlagen lässt sich hier gute Praxis eindeutig von weniger guter Praxis abgrenzen.

Der Ländervergleich spricht dafür, dass die Höhe der Förderung pro Kopf einen Einfluss darauf hat, welche Teile der Zielgruppe erreicht werden. Die Höhe der Förderung pro Kopf ist jedoch für sich allein nicht hinreichend, um Fördererfolge zu erzielen. Als Erfolgsfaktoren haben sich darüber hinaus sehr gute Netzwerke mit den zahlreichen direkt oder indirekt beteiligten Akteuren bestätigt sowie eine umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit zur Gewinnung neuer Gründerinnen und Gründer. Die Netzwerke sind allerdings bereits in allen Integrationsämtern gut ausgebaut. Ob einzelne Integrationsämter ihre Förderung optimieren könnten, wenn sie mehr Ressourcen für die Netzwerkarbeit verwenden würden, lässt sich nicht aus den Daten der Evaluation entnehmen. Welche Art von Öffentlichkeitsarbeit die größten Wirkungen erzielt, müsste in gesonderten Studien untersucht werden. Zum weiteren Transfer des Ansatzes der Inklusionsbetriebe ließen sich aus Fallstudien sowie aus Interviews mit Gründerinnen und Gründer verschiedene wirksame Strategien identifizieren. Dazu zählt erstens, das Konzept durch Informationskampagnen oder durch Messen einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen, zweitens eine aufsuchende Herangehensweise mit direkter Ansprache bestimmter Unternehmen, die dem Integrationsamt oder den Beratungsdienstleistern aus anderen Kontexten bekannt sind und deren Geschäftsmodell bzw. Vorhaben sich auch für die Umsetzung als Inklusionsbetrieb anbietet, drittens die Entwicklung möglicher und prinzipiell marktreifer Geschäftsideen durch ein Integrationsamt (zusammen mit externen Beratern), welche diese zur Umsetzung anbietet. Diese Ansätze lassen sich grundsätzlich kombinieren. Unterschiedliche Zielgruppen werden hierbei für den Transfer von Inklusionsbetrieben adressiert. Die Datenlage ist nicht ausreichend, um zu bewerten, ob eine dieser Strategien effizienter als eine der anderen ist.

Ein Großteil der Förderung entfällt auf die laufenden Kosten (besonderer Aufwand und außergewöhnliche Belastungen). Daraus folgt, dass die Gewinnung zusätzlicher Inklusionsbetriebe langfristig immer weitere finanzielle Mittel erfordert, selbst wenn es einzelnen Integrationsämtern gelingt, die laufenden Kosten pro Kopf etwas zu senken. Die Verfügbarkeit finanzieller Mittel ist damit langfristig ein nicht zu vernachlässigender Erfolgsfaktor – auch wenn einzelne Integrationsämter derzeit über mehr Mittel für Inklusionsbetriebe verfügen, als sie vor der aktuellen Nachfrage her ausgeben können. Ebenso ist davon auszugehen, dass die Förderung weiterer

Inklusionsbetriebe tendenziell auch zusätzliches Personal in den Integrationsämtern benötigt, sei es zur Gewinnung neuer Betriebe, sei es zur Verwaltung derselben.

Darüber hinaus unterscheidet sich die Praxis der Länder in zahlreichen Details der Förderung. Dies betrifft, ob mit Pauschalen oder Anteilen (z. B. vom Lohn) gefördert wird, wie Anteilsfinanzierungen berechnet werden, wie die Förderung des besonderen Aufwands mit der der außergewöhnlichen Belastungen kombiniert wird, wie die maximale Höhe der Investitionsförderung bestimmt wird, ob die Förderhöhe nach Art der Zielgruppe differenziert wird etc. Unterschiede betreffen jedoch auch Strategien, wie Beratung von Inklusionsbetrieben organisiert wird, in welchem Umfang beraten wird und inwieweit es ein Monitoring gibt. Die Gestaltung der Förderung bundesweit ist damit ausgesprochen unübersichtlich. Ein Problem für die Förderung ist dies i. d. R. jedoch nicht, da nur sehr wenige Inklusionsbetriebe über Ländergrenzen hinweg aktiv sind. Bei den meisten dieser Gestaltungsoptionen lässt sich wissenschaftlich nicht bewerten, welche Praxis besser als eine andere ist.¹³⁸ Eine Ausnahme ist die Differenzierung der Förderhöhe nach Art der Zielgruppe. Die Ergebnisse der Evaluation sprechen dafür, dass der Verzicht auf eine solche Differenzierung die Kosten der Förderung eher erhöht und in diesem Sinn ineffizient ist (vgl. Kapitel 2.5.4). Die Vor- und Nachteile verschiedener solcher Gestaltungsoptionen werden in Kapitel 3.2.3 weiter diskutiert.

Die Evaluation hat keine Hinweise darauf gefunden, dass eine bestimmte Art der Förderung zwischen den Integrationsämtern grundsätzlich nicht transferiert werden könnte. Einschränkend erfordert der eine oder andere Ansatz der Förderung zwar mehr Personal im Integrationsamt, doch muss aus Sicht der Evaluation die Zahl des Personals dort nicht statisch betrachtet werden. Die Länder unterscheiden sich selbstverständlich auch in ihrer Wirtschafts- und Siedlungsstruktur. Die Inklusionsbetriebe finden in strukturschwachen ländlichen Regionen andere Standortfaktoren vor als in boomenden städtischen Verdichtungsräumen, so dass in der Tendenz je nach Land andere Inklusionsbetriebe gegründet werden. Die Evaluation lieferte jedoch keinen Hinweis darauf, dass aus diesem Grund die Art der Förderung angepasst werden müsste.

Die Evaluation hat keine Hinweise darauf gefunden, dass Bürokratie ein Engpass für die Förderung von Inklusionsbetrieben darstellt. Ein Mindestmaß an sachlicher Kontrolle und nachvollziehbarem Verwaltungshandeln ist unumgänglich, da seitens der Integrationsämter große Summen zur Förderung aufgewendet werden. Die Integrationsämter sehen diesbezüglich wenig Handlungsbedarf. Und auch die Inklusionsbetriebe empfinden die Abläufe als angemessen und bewerten die von den Integrationsämtern erhaltene Unterstützung primär positiv.

3.1.6 Gesetzlicher Regelungsbedarf

Es konnten in der Evaluation keine Verbesserungspotentiale für eine wirksamere Förderung von Menschen mit Schwerbehinderung in Inklusionsbetrieben identifiziert werden, für die Änderungen bei den bestehenden gesetzlichen Regelungen i. e. S. notwendig wären.¹³⁹

¹³⁸ Es lässt sich analysieren, dass von manchen Gestaltungsoptionen bestimmte Anreize für Inklusionsbetriebe ausgehen. Eine Förderung über Pauschalen pro Kopf könnte z. B. den Anreiz setzen, eher zwei Personen der Zielgruppe mit jeweils 50 % VZÄ zu beschäftigen als eine Person mit 100 % VZÄ. Ob das eine dem anderen normativ vorzuziehen wäre und bessere Praxis darstellt, kann jedoch die Evaluation nicht beantworten. Auch reicht die Empirie nicht aus, um abzuschätzen, wie viele der Inklusionsbetriebe solchen theoretischen Anreizen folgend tatsächlich ihre Einstellungspraxis ändern, da die Praxis im Einzelfall v. a. von anderen individuellen Faktoren determiniert wird.

¹³⁹ Der Zusatz „i. e. S.“ meint die Regelungen speziell für Inklusionsbetriebe. Es sind selbstverständlich andere Regelungen denkbar, von denen die Förderung profitieren würde, z. B. eine Anhebung der Ausgleichsabgabe mit entsprechend einer Anhebung der für die Förderung von Inklusionsbetrieben zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel. Die Bewertung solcher gesetzlichen Regelungen im weiteren Sinn stand nicht im Fokus der Evaluation.

Der Gesetzgeber hat den Integrationsämtern einen hinreichend großen Handlungsspielraum für die Förderung von Inklusionsbetrieben gelassen. Diesen nutzen sie entsprechend ihrer Länderstrategien und politischen Prioritäten. Die konkreten Regelungen der Integrationsämter zur Förderung der Inklusionsbetriebe entwickeln sich in den Details und in der Förderhöhe dynamisch. Über den systematischen inhaltlichen Austausch zwischen den Integrationsämtern unter dem Dach der BIH ist dabei eine fachliche Weiterentwicklung grundsätzlich angelegt. Für den Transfer guter Praxis zwischen ihnen scheint der fachliche Diskurs (ggf. gestützt auf weitere empirische Studien) zielführender als gesetzliche Regelungen.

Allerdings empfiehlt die Evaluation eine gesetzliche Änderung bzgl. § 216 SGB IX. Empfohlen wird die Formulierung in § 216 SGB IX zu streichen, dass Inklusionsbetriebe „Unterstützung bei der Vermittlung in eine sonstige Beschäftigung in einem Betrieb oder einer Dienststelle auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt“ bieten. Diese Formulierung passte zum Konzept temporär angelegter Integrationsprojekte oder projektförmiger Sozialunternehmen. Übergänge in andere Unternehmen boten damals der Zielgruppe eine nachhaltige Beschäftigungsperspektive, wenn temporäre Projektbeschäftigung endete. Diese Formulierung passt jedoch nicht mehr zu auf Dauer angelegten Inklusionsbetrieben. Dies begründet sich durch drei Sachverhalte.

1. Inklusionsbetriebe sind bereits zum allgemeinen Arbeitsmarkt zu zählen. Die Inklusionsbetriebe müssen sich auf dem Markt mit Dienstleistungen oder Produkten finanzieren – auch wenn die Beschäftigung eines Teils ihrer Mitarbeitenden (die der Zielgruppe) vom Integrationsamt oder anderen Akteuren gefördert wird. Die Arbeit folgt wahlweise den Zielen, über die Produktivität der Mitarbeitenden Gewinne zu erwirtschaften oder zumindest sie nachhaltig für die Refinanzierung zu nutzen. Motivation und Stolz von Beschäftigten rührt auch daher, bereits auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt zu sein.
2. Übergänge zu fördern, ist mit Logik von wirtschaftlich agierenden Betrieben wenig konsistent. Unter den Beschäftigten der Zielgruppe haben die relativ höchsten Chancen auf Übergänge die Leistungsstärksten. Mit einem Übergang gehen damit personelle Ressourcen verloren. Und die Rekrutierung leistungsstarker Fachkräfte zählt zu den größten Problemen der Inklusionsbetriebe. Logik von wirtschaftlich agierenden Betrieben ist, zunächst in die Produktivität der Mitarbeitenden zu investieren, um sie dann möglichst lang und nachhaltig selbst zu beschäftigen. Es liegt also im Interesse der Inklusionsbetriebe, die Produktivität der Beschäftigten zu erhalten und zu fördern, wenn diese Beschäftigten dann dem Inklusionsbetrieb erhalten bleiben, nicht wenn sie danach ausscheiden. Die Personalentwicklung kann sogar dem Ziel dienen, Leistungsträgern weitere Perspektiven innerhalb des Inklusionsbetriebs zu erschließen und den Übergängen entgegenzuwirken.
3. Die Personen der Zielgruppe sind ganz überwiegend zufrieden mit ihrer Beschäftigung im Inklusionsbetrieb und besitzen in der Regel kein Interesse an einem Wechsel des Betriebs.

Eine gesetzliche Änderung an dieser Stelle würde allerdings primär die Transparenz und Konsistenz des Gesetzes erhöhen. Es ist nicht davon auszugehen, dass auch die Wirksamkeit der Förderung davon betroffen wäre, denn bereits jetzt hat diese in § 216 SGB IX formulierte Zielstellung keinen entscheidenden Stellenwert in der praktischen Gestaltung der Förderung. Beispielsweise gibt es in keinem Integrationsamt Auflagen für die Inklusionsbetriebe, dass sie eine bestimmte Übergangsquote erreichen müssten.

3.2 Diskussion von Handlungsoptionen

Ausgangspunkt für die Diskussion von Handlungsoptionen sind zwei zentrale Ergebnisse der Evaluation:

1. Dass die zusätzlichen Fördermittel der Inklusionsinitiative II AlleImBetrieb zusätzliche Beschäftigung schufen, zeigt, dass das Potenzial neuer Inklusionsbetriebe noch nicht erschöpft ist. Inklusionsbetriebe stehen zwar häufig vor Personalrekrutierungsproblemen, sowohl bei Personen aus der Zielgruppe als auch bei Fachpersonal mit Inklusionskompetenz. Rekrutierungsprobleme bedeuten für Inklusionsbetriebe jedoch nicht nur und zudem häufig nicht, dass bestehende Arbeitsplätze unbesetzt bleiben, sondern dass sie im Stellenbesetzungsprozess besondere Herausforderungen bewältigen müssen (vgl. Kapitel 2.2.9 und 2.3.5).
2. Die Förderung von Inklusionsbetrieben ist nicht als Anschubfinanzierung konzipiert, sondern sie dient der dauerhaften Beschäftigung von besonders schwerbehinderten Menschen. Auf der einen Seite darf die Förderung die Umsätze, die die Inklusionsbetriebe durch wirtschaftliche Betätigung erzielen, nicht übersteigen (BIH 2018a: 2). Auf der anderen Seite sind ihre Geschäfts- und Ertragsmodelle i. a. R. so angelegt, dass sie auf eine dauerhafte finanzielle Förderung angewiesen sind. Wenn die Zahl der Inklusionsbetriebe bzw. die Zahl der in ihnen Beschäftigten steigen soll, müssen deshalb ceteri paribus entweder mehr Mittel für ihre Förderung bereitgestellt werden oder die Effizienz der Förderung muss erhöht werden.

Die Frage, in welchem Umfang aus welchen Quellen (Landesmittel, Bundesprogramme oder Änderungen der gesetzlichen Grundlage – z. B. zur Ausgleichsabgabe) zusätzliche Mittel zur Förderung von Inklusionsbetrieben verfügbar gemacht werden könnten, lag außerhalb des Auftrags der Evaluation. Deshalb fokussiert die nachfolgende Diskussion¹⁴⁰ auf Fragen der Effizienz. Dazu ist zu beachten, dass die durchschnittlichen Kosten der Förderung pro Kopf bei dem größten Teil der Integrationsämter nah beieinander liegen (vgl. Kapitel 2.5.2). Somit kann das Lernen der Integrationsämter voneinander eher nur zu einer geringfügigen Erhöhung der Effizienz führen. Der allgemeine Zusammenhang, dass ein deutliches Wachstum der Inklusionsbetriebe mit Mehrausgaben (in Summe) der Integrationsämter zur Förderung der laufenden Kosten einhergehen müsste, wird dadurch nicht außer Kraft gesetzt.

3.2.1 Stärkere Prüfung von Erfolgsfaktoren durch das Integrationsamt?

Vor einer Förderung werden Geschäftsmodelle eines zukünftigen Inklusionsbetriebs durch das Integrationsamt oder durch beauftragte Dritte geprüft. Dennoch zeigten mehrere Geschäftsmodelle in Fallstudien der Evaluation Schwachstellen, die sich auf die wirtschaftliche Performance der betreffenden Betriebe auswirken (vgl. Kapitel 2.3.3). Die Fallstudien sind nicht repräsentativ angelegt, so kann aus ihnen über die Häufigkeit solcher Probleme keine Aussage getroffen werden. Allerdings liefert die Befragung der Integrationsämter hierzu eine Annäherung. Zu den Gründen, warum Inklusionsbetriebe aus der Förderung wieder ausgeschieden waren, verwiesen fünf Ämter auf Probleme in der Konzeption der Geschäftsmodelle. Sie gaben ab, dass die Geschäftsidee oder der Businessplan schon von Anfang an riskant schien, aber trotzdem gefördert wurde, weil es ja hätte gut gehen können. So waren vor diesem Hintergrund die Fragen zu diskutieren, (1) welche Möglichkeiten

¹⁴⁰ Für die Diskussion von Handlungsoptionen wurde am 17. September ein Workshop mit Beteiligten Akteuren durchgeführt (insb. Vertreterinnen und Vertretern der Landessozialministerien und der Integrationsämter). Aufgabe des Workshops war nicht, über die Handlungsoptionen einen Konsens zu bilden oder abzustimmen, sondern lediglich, die Argumentationen zu schärfen, die für und wider die Handlungsoptionen sprechen. Die Verantwortung die Argumentationen zu systematisieren, zu bewerten und Schlussfolgerungen daraus zu ziehen, liegt allein bei dem beauftragten Evaluationsteam.

die Integrationsämter zur Gegensteuerung besitzen und (2) welche Notwendigkeit hierfür gesehen wird, bzw. inwieweit man die Verantwortung für tragfähige Geschäftsmodelle stärker bei den Geschäftsführungen der Betriebe verortet.

Grundsätzlich ergibt sich der Bedarf, bei der Förderung eines Inklusionsbetriebs auf ein tragfähiges Geschäftsmodell zu achten, aus Überlegungen der Effizienz. Betriebswirtschaftlich unausgereifte Geschäftsmodelle reduzieren möglicherweise die Nachhaltigkeit oder das Wachstumspotenzial und damit die Zahl der geschaffenen Plätze für Beschäftigte der Zielgruppe in Relation zu den geförderten Investitionen. Oder sie binden gesellschaftliche Ressourcen für die Inklusion, wenn Träger Verluste der Inklusionsbetriebe ausgleichen müssen. Ziel der Beratung und Prüfung ist somit, das Risiko von Fehlinvestitionen auf einem akzeptablen Niveau zu halten – selbst wenn die Verantwortung für das Geschäftsmodell zum großen Teil bei den Gründenden verbleibt. Das Mandat der Integrationsämter zur Steuerung ergibt sich aus der Verantwortung, mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln für die Personen der Zielgruppe einen möglichst großen Nutzen (Teilhabe durch inklusive Beschäftigung) zu schaffen.

Der Bedarf, Geschäftsmodelle schon im Gründungsprozess noch weiter zu optimieren, wird von den beteiligten Akteuren eher gering eingeschätzt. Die der Evaluation im Einzelfall aufgefallenen Probleme hatten sich eher in den der Gründung nachfolgenden Jahren durch veränderte Rahmenbedingungen ergeben, die zuvor nicht hatten antizipiert werden können. Im Gründungsprozess seien Geschäftsmodelle i. d. R. bereits durch mehrere Akteure doppelt geprüft. Von einer zusätzlichen Prüfung oder Beratung kann sich kaum eine viel größere Zielerreichung versprochen werden. Überzeugend ist auch das Argument eines Integrationsamtes, dass es nicht das Ziel sein könnte, jedes Risiko eines scheiternden Geschäftsmodells zu vermeiden: Geschäfte, die betriebswirtschaftlich sicher seien, bräuchten für die Gründung ggf. nur eine Bank. Aufgabe des Integrationsamtes sei es vielmehr, Risikokapital für Gründungsprozesse zur Verfügung zu stellen, die zumindest eine gewisse Chance haben, der Beschäftigung der Zielgruppe zu nutzen – dies impliziert das Risiko des Scheiterns.

Während sich ändernde Rahmenbedingungen die Möglichkeit zur Planung reduzieren, erhöhen sie den Bedarf unternehmerischer Kompetenz zur kontinuierlichen Weiterentwicklung oder Anpassung des Geschäftsmodells. Einzelne Integrationsämter sahen sich nicht in der Lage, die Managementfähigkeiten der Gründenden verlässlich zu bewerten. Und wenn sie hinsichtlich deren Fähigkeiten skeptisch waren, waren sie sich zum Teil unsicher, ob es legitim wäre, diese zum Ausschlag einer Förderentscheidung zu machen. Hier kann empfohlen werden, sich an jenen Integrationsämtern zu orientieren, die einen solchen Faktor in die ganzheitliche Bewertung der Erfolgchancen eines Inklusionsbetriebs einfließen lassen. Dies muss nicht heißen, eine Gründung abzulehnen, ggf. reicht es darauf hin zu beraten, die Geschäftsführung anders zu besetzen.

Integrationsämtern und externen Beratenden sind die Risiken bestimmter Geschäftsmodelle oder Gründungsprozesse zum Teil im Vorhinein bekannt. Zum Teil werden sie bereits in den Gutachten explizit benannt. Wenn sie nicht sicher zum Scheitern eines Inklusionsbetriebs führen, muss auch dies nicht zum Verzicht auf die Förderung führen. Empfohlen werden kann in einem solchen Fall jedoch, mit der Förderung Auflagen zu verbinden – z. B. hinsichtlich eines auf bestimmte Sachverhalte fokussierenden Controllings und ggf. unter bestimmten Konditionen Vorgaben zur Nachsteuerung des Geschäftsmodells.

Einzelne Integrationsämter behalten sich eine Unabhängigkeit gegenüber externen betriebswirtschaftlichen Gutachten vor. Die in solchen Gutachten ausgebreiteten Fakten würden immer zur Kenntnis genommen, nicht immer sei aber die Ableitung einer Förderempfehlung

zwingend. Die unabhängige Sekundärbewertung eines betriebswirtschaftlichen Gutachtens durch das Integrationsamt setzt entsprechende personelle Ressourcen voraus. Einzelne Integrationsämter sehen sich vor dem Hintergrund ihrer Ressourcen nicht dazu in der Lage, ein Gutachten zu hinterfragen. Unter solchen Umständen wird empfohlen, zumindest Qualitätsstandards zu definieren, die solche betriebswirtschaftlichen Gutachten erfüllen müssen – dies sollte in Hinblick auf das Qualitätsmanagement folgen, unabhängig davon, ob sich in der Vergangenheit konkrete Probleme der betriebswirtschaftlichen Gutachten gezeigt haben.

Die beteiligten Akteure halten den Bedarf betriebswirtschaftlicher Beratung für geringer, wenn die Gründer bereits über Branchenerfahrung verfügen. Auch hier muss das jedoch nicht heißen, dass ein entsprechender Branchenbackground eines Trägers für die Förderung zwingend sein sollte.

Niedrigschwelligere Steuerungsmöglichkeiten des Integrationsamts sind z. B. die Vermittlung oder Empfehlung einer Beratung durch Branchenexpertinnen oder -experten oder die Einstellung einer Geschäftsführung mit Branchenerfahrung.

Dass veränderte Rahmenbedingungen auch für ursprünglich vielversprechende Geschäftsmodelle Anpassungsbedarf implizieren können, wird in Zeiten der COVID-19-Pandemie für die Inklusionsbetriebe extrem deutlich. Der Bedarf einer solchen Anpassung scheint bundesweit gegeben, da die Beeinträchtigung vieler etablierter Geschäftsfelder der Inklusionsbetriebe durch die Pandemie voraussichtlich nicht nur kurzfristig sein wird. Die COVID-19-Pandemie kann für die Inklusionsbetriebe ein Anlass sein, ihre Geschäftsmodelle auf den Prüfstand zu stellen und sich mit innovativen Konzepten neu auszurichten. Eines der Integrationsämter hat vor diesem Hintergrund die Konditionen der Förderung von betriebswirtschaftlicher Beratung verbessert. Empfohlen kann werden, dass auch alle anderen Integrationsämter entsprechende Ressourcen für die anlassbezogene zusätzliche betriebswirtschaftliche Beratung bereithalten.

Nach Erfahrungen der Integrationsämter sind die an einer Gründung eines Inklusionsbetriebs interessierten Akteure für Beratung i. d. R. sehr offen. Die Beratungsangebote für Inklusionsbetriebe unterscheiden sich hingegen von Land zu Land. Die meisten Integrationsämter kooperieren relativ fest mit einem externen Institut für die betriebswirtschaftliche Beratung und Prüfung – deren Beratungsstrategien sich jeweils unterscheiden. Grob können drei Typen benannt werden: a) eine primär die Finanzplanung in den Blick nehmende Prüfung, b) eine ganzheitliche aktivierende Beratung mit dem Ziel gute Praxis zu transferieren und c) das Angebot einer kritischen Reflexion, die von ihrem Selbstverständnis her die Gründenden anregen möchte, sich der Herausforderungen bewusst zu werden und Lösungen eigenverantwortlich zu entwickeln.¹⁴¹ Es kann davon ausgegangen werden, dass die heterogenen Gründenden unterschiedliche Beratungsbedarfe haben und dass für unterschiedliche Gruppen von ihnen mal eher eine Beratung vom Typ a, b oder c optimal ist. Es gibt keinen Anlass anzunehmen, dass sich die Beratungsbedarfe regional unterscheiden. Daraus kann gefolgert werden, dass es nicht die effizienteste Struktur ist, wenn die Beratungsangebote sich regional ausdifferenzieren. Empfohlen wird, das Portfolio unterschiedlicher Beratungsansätze bundesweit anzubieten. Den Integrationsämtern würde die Verantwortung obliegen, von Einzelfall zu Einzelfall zu entscheiden, welcher Beratungsansatz für welchen Inklusionsbetrieb bzw. Gründenden am passendsten erscheint.

3.2.2 Stärkere Steuerung der wirtschaftlichen Ausrichtung durch das Integrationsamt?

Die Empfehlungen zur Förderung von Inklusionsbetrieben (BIH 2018a) enthalten mehrere Passagen, die Kenntnisse der wirtschaftlichen Situation des Inklusionsbetriebes aufseiten der Integrationsämter voraussetzen. So kann ein Integrationsamt vom Inklusionsbetrieb „jederzeit Auskünfte und

¹⁴¹ Quer dazu liegt der Ansatz einer Beratung durch Branchenspezialisten, die bundesweit verfügbar ist.

Unterlagen zur Geschäftssituation anfordern“ (Ziffer 3.3). Ein anderes Beispiel ist, dass über die Förderung von Beratungen in Krisen- und Konsolidierungsphasen die Integrationsämter nach Maßgabe des Einzelfalls entscheiden, z. B. unter Berücksichtigung der marktwirtschaftlichen Situation des Betriebes (Ziffer 4.2.3).

Die Evaluation hat gezeigt, dass vor dem Hintergrund dieser Kann- und Einzelfallregelungen die Integrationsämter unterschiedliche Routinen und Maßgaben entwickelt haben, um sich (ggf. unterstützt durch Dritte) mit der wirtschaftlichen Situation der geförderten Inklusionsbetriebe zu befassen. Dabei vertreten sie unterschiedliche Präferenzen und Ansätze hinsichtlich der Frage, wie stark sich ein Integrationsamt in die wirtschaftliche Ausrichtung eines Inklusionsbetriebes einbringen sollte, insbesondere bei wirtschaftlichen Auffälligkeiten oder wenn ein ökonomisch bedingtes Ausscheiden aus der Förderung droht. Hinzukommt, dass die Integrationsämter ihre Rolle, wie sie auf ein drohendes Ausscheiden eines Inklusionsbetriebes aus der Förderung reagieren sollten, unterschiedlich verorten. Manche Länder messen dem Erhalt des Betriebsbestands eine prinzipiell sehr hohe Priorität im Handeln bei. Andere Länder sehen die komplette Einstellung betrieblicher Aktivitäten eher als typischen Wirtschaftsvorgang, von dem Inklusionsbetriebe genauso betroffen sind wie andere Unternehmen am allgemeinen Arbeitsmarkt.¹⁴²

Zur Diskussion wurden auf dem Workshop deswegen die Fragen gestellt, (1) welche Argumente für und gegen eine intensivere Befassung mit der wirtschaftlichen Situation der Inklusionsbetriebe sprechen, (2) für bzw. gegen eine stärkere Steuerung ihrer wirtschaftlichen Ausrichtung durch das Integrationsamt sowie (3) welche Motive und Maßstäbe beim Umgang mit Inklusionsbetrieben, bei denen ein Ausscheiden aus der Förderung zur Debatte steht, handlungsleitend sein könnten.

Im Hinblick auf die ersten beiden Fragen präzisierten die Integrationsämter und Landesministerien den zu diskutierenden Gegenstand und tauschten Pro- und Contra-Argumente dazu aus,

- inwiefern sich die Integrationsämter intensiv, d. h. regelmäßig und anlasslos mit der wirtschaftlichen Situation der Inklusionsbetriebe befassen sollten und
- inwieweit es in die Verantwortung der Integrationsämter fällt, bei bestimmten (negativen) wirtschaftlichen Anzeichen oder Entwicklungen gegenüber dem betroffenen Inklusionsbetrieb einen allgemeinen Handlungsbedarf anzumelden, selbst Änderungsvorschläge zu entwickeln oder sogar auf der Umsetzung von Änderungen zu bestehen, ggf. unter Androhung oder mit der Konsequenz förderrechtlicher Sanktionen.

Argumente gegen eine anlasslose (d. h. alle Betriebe umfassende) und regelmäßige Beschäftigung waren u. a., dass keine oder zumindest weniger Kosten anfallen, um ein System der laufenden Wirtschaftlichkeitsprüfung umzusetzen, dem zudem nicht einfach qua Existenz ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis attestiert werden könne. Ein solches System könne zudem dazu führen, dass von anderen Akteuren, z. B. Landesrechnungshöfen, messbare Erfolge eingefordert werden, die über die Beschäftigung von Mitarbeitenden der Zielgruppe hinausgehen. Auf die Förderung könne das einen permanenten Rechtfertigungsdruck ausüben. Darüber hinaus setze sich ein Amt gar nicht erst dem

¹⁴² Grundsätzlich brachten die Integrationsämter ihr großes Interesse zum Ausdruck, dass der Bestand an Inklusionsbetrieben und Arbeitsplätzen mindestens aufrechterhalten bleibt. Dies erschließt sich allein schon aufgrund der Zweckstellung von Inklusionsbetrieben, nämlich besonders beeinträchtigten Personen nachhaltige Beschäftigung zu ermöglichen. Darüber hinaus wurde aus ihren Reihen zu bedenken gegeben, dass es nicht selbstverständlich sei, ausscheidende Betriebe oder Arbeitsplätze zeitnah und adäquat durch Neugründungen oder Stellenzuwächse zu ersetzen. Allerdings bewerteten mehrere Integrationsämter die Förderung mancher Betriebe, die in ihrem Zuständigkeitsbereich aus der Förderung ausgeschieden waren, rückblickend als ineffizient, weil mit den aufgewendeten Mitteln Menschen der Zielgruppe anderswo besser in Beschäftigung hätten gebracht werden können. Dies entspricht der (theoretischen) Annahme, dass das Ausscheiden eines Inklusionsbetriebes aus der Förderung Mittel freisetzt, mit denen andere oder neue Inklusionsbetriebe gefördert werden könnten.

möglichen Vorwurf einer Wettbewerbsverzerrung durch staatlichen Eingriff aus. Als Betriebe des ersten Arbeitsmarktes seien Inklusionsbetriebe für ihre wirtschaftliche Entwicklung und Entscheidungen selbst verantwortlich. Das Angebot an die Inklusionsbetriebe, in Problemfällen wirtschaftlichen Beratungsbedarf selbst anzuzeigen, sei ausreichend.

Ein Argument für eine anlasslose und regelmäßige Befassung setzte an diesem Punkt an. So beobachteten manche Ämter, dass einzelne Inklusionsbetriebe wirtschaftliche Problemstellungen erst angezeigt hätten, als sich diese nachhaltig verfestigt hatten und nicht mehr umkehrbar waren. Ein weiteres Pro-Argument lautete, dass Instrumente zur laufenden Betriebsprüfung (Monitorings, Analyse betriebswirtschaftlicher Auswertungen etc.) helfen würden, Problemstellungen zu entdecken und anzugehen, bevor diese in den Betrieben wirklich akut werden.

Darüber hinaus halten Monitorings oder laufende Analysen eine datenbasierte Grundlage für ggf. in der Zukunft nötig werdende Beratungen oder für Argumentationen im Hinblick auf Förderentscheidungen. So könne eine betriebspezifische Befassung mit den wirtschaftlichen Eckdaten dem effizienten Einsatz zusätzlicher (investiver) Fördermittel dienlich sein. Betriebe mit einer guten wirtschaftlichen Performance, in der die Förderung keine Mängel kaschiert, könnten demnach vom Integrationsamt eher positiv beschieden werden. Gegenüber Betrieben, die sich hingegen in einer wirtschaftlichen Schieflage befinden, könnten fundierte (langfristige) Kenntnisse über die wirtschaftliche Situation eine Argumentation sein, zusätzliche Investitionen in Ausstattungen/Modernisierungen nicht zu fördern.

Als weiteres wurde das Argument vertreten, dass der Einsatz von Fördermitteln nicht unkontrolliert erfolge. Nur durch regelmäßige und umfassende Befassung mit der wirtschaftlichen Entwicklung könne ein Integrationsamt etwa abgleichen, ob bei der Förderung vereinbarte Umsatzvolumina oder Beschäftigungsquoten durch den Betrieb erreicht bzw. eingehalten werden.¹⁴³

Großer Diskussionsbedarf bestand zu der Frage, wie intensiv und mit welchen möglichen Konsequenzen sich die Fördermittelgeber in die wirtschaftliche Situation von Inklusionsbetrieben einbringen sollten. Eine Sichtweise lautete, dass es ausreichend sei, einem Betrieb bei wirtschaftlich problematischen Anzeichen oder Entwicklungen zu signalisieren, dass aus Sicht des Integrationsamtes Änderungs- oder zumindest Erörterungsbedarfe bestünden. Dies umfasse ggf. auch, dem Betrieb Vorschläge zu seiner wirtschaftlichen Ausrichtung zu machen. Die Entscheidung, inwieweit auf diese Vorschläge dann auch reagiert wird bzw. diese umgesetzt werden, obliege aber der Verantwortung des Unternehmens. Die Vertreterinnen und Vertreter dieser Perspektive begründeten ihre Haltung v. a. damit, dass die Hauptverantwortung für unternehmerisches Handeln aufseiten des Inklusionsbetriebes liege und die staatliche Einflussnahme ein vertretbares Maß nicht überschreite.

Eine zweite Sichtweise leitete aus der Förderung einen dezidierten Steuerungsanspruch des Integrationsamtes ab. Da es sich bei der Förderung um zweckgebundene öffentliche Mittel handele, müsse die öffentliche Hand ihre Investitionen „schützen“, auch durch wirtschaftliche Förderauflagen, ggf. unter Androhung und Durchsetzung förderrechtlicher Sanktionen bei Nichtumsetzung (sozusagen ein „Investormodell“ verfolgen). Mögliche Auflagen könnten etwa personeller Art sein,

¹⁴³ Weitere sonstige Pro-Argumente lauteten u. a., dass der Aufwand, der betrieben werden müsse, um ein System laufender Wirtschaftlichkeitsprüfung umzusetzen und sich mit den Ergebnissen zu beschäftigen, dazu führe, dass die Förderung von Inklusionsbetrieben keine „Nische“ im Aufgabenbereich der Integrationsämter einnehme. Zudem ermögliche ein solches System eine fundierte Auskunft, Rechenschaft oder Entlastung zur Förderung gegenüber anderen Institutionen aus Politik und Verwaltung. Und nicht zuletzt würden sich (manche) Inklusionsbetriebe intensiver mit ihrer eigenen wirtschaftlichen Situation beschäftigen, wenn sie z. B. an einem Monitoring teilnehmen müssten.

z. B. eine Anpassung der Beschäftigungsquote (wenn diese aus Sicht des Integrationsamtes für wirtschaftliche Fehlentwicklungen verantwortlich ist) oder ein Austausch des geschäftsführenden Personals (z. B. wenn ein insolventer Inklusionsbetrieb das Geschäft nach der Insolvenz weiterhin die Förderung beziehen will). Denkbar wären auch Auflagen zur inhaltlichen Ausrichtung eines Betriebs, z. B. ertragsreiche Geschäftsbereiche auszubauen oder verlustreiche aufzugeben. Voraussetzung dafür sei zwangsläufig eine entsprechende Fach- und Branchenkenntnis aufseiten des Integrationsamtes. Schlussendlich obliege es dann immer noch dem Unternehmen, die Veränderungen vorzunehmen. Gleichzeitig könne das Integrationsamt seinen Ermessens- und Entscheidungsspielraum stärker geltend machen.

In der Diskussion wurde zudem deutlich, dass es sinnvoll sein kann, sich nicht auf eine bestimmte Herangehensweise festzulegen, sondern im Einzelfall abzuwägen. So könnten betriebspezifische Merkmale den Ausschlag geben (z. B. wie stark ist der Betrieb in der Branche verankert oder in welchem Verhältnis stehen betriebsinterne und externe Expertise?). Berücksichtigt werden könnten zeitliche Faktoren (z. B. ob der Inklusionsbetrieb noch bestimmten Bindungspflichten unterliegt) oder prozedurale Gesichtspunkte (z. B. ob extra eine Krisen- oder Konsolidierungsberatung gefördert worden war). Nicht zuletzt sei auch von Gewicht, welche personellen, zeitlichen und finanziellen Kapazitäten aufseiten des Integrationsamtes (und ggf. beauftragten Dritten) vorhanden sind und wie das bestehende Verhältnis zum betroffenen Betrieb charakterisiert wird (vertrauensvoll, konstruktiv, eher kontrollierend etc.).

Zu der dritten Frage der Arbeitsgruppe, welche Motive und Maßstäbe beim Umgang mit Inklusionsbetrieben in wirtschaftlich existenzbedrohenden Umständen, handlungsleitend sein könnten, wurde zunächst auf die grundsätzliche fehlende Handhabe hingewiesen. So sei das Ausscheiden von Inklusionsbetrieben ganz überwiegend auf eine fehlende wirtschaftliche Tragfähigkeit der betroffenen Betriebe zurückzuführen, ausgelöst oder forciert durch Mängel in der Geschäftskonzeption oder externe Schocks (z. B. das Wegbrechen eines Großkunden). Daraus folge, dass über die Aufgabe eines Betriebs oder den Abbau von Arbeitsplätzen in erster Linie marktwirtschaftliche Prozesse entscheiden sowie die Entscheidungen der Geschäftsführungen. Mit der Förderung von Beratungen in Krisenphasen stünde den Integrationsämtern ein nur begrenzt wirksames Instrument zur Verfügung, um auf derartige Ursachen einer fehlenden wirtschaftlichen Tragfähigkeit zu reagieren.

Dieser Sichtweise wurde entgegnet, dass ein Integrationsamt in Einzelfällen durchaus eine derart zentrale Stellung einnehmen könne, in der es über das Ausscheiden eines Betriebes aus der Förderung (mit-)entscheide. Beispielhaft verwiesen einzelne Ämter etwa auf die Möglichkeit zur Kulanz bei förderrechtlichen Handhabungen, etwa der zeitlichen Streckung von Rückzahlungen bei nichteingehaltenen Bindungsfristen oder die „Erlaubnis“, dass ein Betrieb die Beschäftigungsquote für einen längeren als den üblichen Zeitrahmen überschreiten dürfe. Ein anderes Beispiel war, dass es betriebswirtschaftlichen Überlegungen in Einzelfällen sinnvoll sein könne, den formalrechtlichen Status eines Inklusionsbetriebes (in Abstimmung mit dem Betrieb) aufzugeben und stattdessen förderrechtlich auf eine Einzelplatzförderung nach § 15 SchwbAV umzustellen. Aufgrund der z. B. nicht länger einzuhaltenden Regeln und Quoten für Inklusionsbetriebe hätte der Betrieb ein größeres Maß an Handlungsmöglichkeiten, um auf wirtschaftliche Probleme zu reagieren. Unter dieser Maßgabe würden der Betrieb und die Arbeitsplätze statistisch und fördertechnisch zwar nicht mehr unter die Förderung von Inklusionsbetrieben fallen. Dennoch würde diese Entscheidung dem Ziel der nachhaltigen Beschäftigung von besonders betroffenen schwerbehinderten Menschen dienen.

Weitere Beispiele, in denen Integrationsämter durchaus eine maßgebliche Rolle für den Erhalt eines Inklusionsbetriebes oder der geschaffenen Arbeitsplätze einnehmen könnten, bezogen sich

finanzielle Leistungen. Konkret könne es dabei um Fragen gehen wie etwa, ob weitere investive Mittel trotz oder gerade wegen einer betriebswirtschaftlichen Schieflage gefördert oder laufende Leistungen im Voraus geleistet werden (z. B. um saisonal bedingte Finanzierungsengpässe in Inklusionsbetrieben zu kompensieren). Hier müsse das entscheidende Integrationsamt je nach Einzelfall für sich abwägen, inwieweit dies eine „versteckte Unternehmensförderung“ sein könnte und ob die (zusätzlichen) finanziellen Mitteln effektiv und effizient dem Ziel der nachhaltigen Beschäftigung der Zielgruppe dienen.¹⁴⁴

Für den Umgang mit Betrieben, die (drohen) aus der Förderung auszuschneiden, lassen sich aufgrund der stark einzelfallbasierten Diskussion keine allgemeinen Handlungsempfehlungen ableiten. Es könnte aber sinnvoll sein, dass die Integrationsämter die Bandbreite möglicher Handlungsoptionen und Beurteilungsmaßstäbe klarer für sich herausarbeiten.

3.2.3 Stärkere Differenzierung der Förderhöhe nach Fallgruppen?

Die Höhe der Förderung (hinsichtlich des besonderen Aufwands oder der außergewöhnlichen Belastungen) der Inklusionsbetriebe differenzieren einige Integrationsämter zwischen Teilen der Zielgruppe, während die anderen die Förderhöhe einheitlich berechnen (vgl. Kapitel 2.4.2.3). Die Zielgruppe ist heterogen und ihre Beschäftigungschancen oder ihre Leistungsminderungen weisen eine große Bandbreite auf. Der Ländervergleich hatte sich dabei gezeigt, dass der Verzicht auf eine Zielgruppendifferenzierung in der Tendenz zu einer höheren Förderung führt und damit nicht effizient ist.

Darüber hinaus kann eine am durchschnittlichen Bedarf orientierte einheitliche Förderhöhe ökonomisch einen Anreiz zum Creaming setzen, d. h., Menschen mit Behinderung zu beschäftigen, die weniger als die durchschnittliche Förderung benötigen. Creaming ist kein Missbrauch der Förderung, denn zwischen verschiedenen Teilen der Zielgruppe wird im rechtlichen Sinn nicht differenziert. Auch impliziert die Existenz eines solchen Anreizes nicht, dass viele Inklusionsbetriebe diesem Anreiz folgen. Einzelfälle wurden der Evaluation bekannt, doch stehen ihnen viele andere Inklusionsbetriebe gegenüber, die intrinsisch motiviert versuchen gerade jenen Menschen Beschäftigung zu bieten, die die geringsten Beschäftigungschancen haben. In der Diskussion der Integrationsämter um die zielgruppendifferenzierte Förderhöhe mischen sich Fragen der Gerechtigkeit (Ist es gerecht, wenn eine einheitliche Förderhöhe stark creamende Inklusionsbetriebe ökonomisch belohnt, während Inklusionsbetriebe leichter betriebswirtschaftliche Probleme bekommen, die Menschen mit den geringsten Beschäftigungschancen beschäftigen?) mit Fragen der Effizienz (Lässt sich mit dem vorhandenen Geld mehr Beschäftigung für die Zielgruppe fördern, wenn die Höhe individuell an dem ausgerichtet wird, was für die Beschäftigung einer Person hinreichend und notwendig ist?).

Als erstes Argument für eine einheitliche Förderhöhe wurde vorgebracht, dass dies den Verwaltungsaufwand reduziere. Eine Leistungsminderung exakt zu bemessen, sei aufwändig und personell für das Integrationsamt kaum zu stemmen. Dem steht jedoch die Erfahrung einzelner Integrationsämter entgegen, dass eine Differenzierung der Förderhöhe anhand von klar identifizierbaren und z. B. aus dem Schwerbehindertenausweis zu entnehmenden individuellen Merkmalen den Verwaltungsaufwand kaum erhöht. Für jene, die einen Kompromiss zwischen einer individuell validen Differenzierung und den Anforderungen einer möglichst einfachen Verwaltung suchen, kann dieser Ansatz empfohlen werden.

¹⁴⁴ Im Zuge der Corona-Maßnahme bot die Mehrheit der Integrationsämter ihren Inklusionsbetrieben beispielsweise die Möglichkeit an, laufende Leistungen im Voraus zu entrichten, quasi als unmittelbare Liquiditätshilfe.

Als zweites Argument für eine einheitliche Förderhöhe wurde vorgebracht, dass es kaum möglich sei eine Leistungsminderung exakt zu bemessen. Die Einschränkungen seien kontextbezogen und ggf. in Arbeitsprozessen relevant, die sich zufällig gerade nicht beobachten lassen, während sie (durch den IFD oder das Integrationsamt) geprüft werden. Dem kann entgegnet werden, dass auch bei einer verbleibenden Unschärfe im Einzelfall die zielgruppendifferenzierte Förderhöhe wahrscheinlich näher am notwendigen und hinreichenden Betrag liegt als eine einheitlich festgelegte. Insofern die Inklusionsbetriebe mehrere Personen der Zielgruppe beschäftigen, kommt es auch eher darauf an, dass die durchschnittliche Förderhöhe auf den Förderbedarf dieses Betriebs zugeschnitten ist. Eines der Integrationsämter bemisst aus diesem Grund die Förderhöhe betriebspezifisch, orientiert an der durchschnittlichen Leistungsminderung in diesem Betrieb. Dies wirkt dem Anreiz zum Creaming entgegen, gleicht aber die Unschärfe im Einzelfall aus. Dieser Ansatz kann empfohlen werden, wenn ein Integrationsamt über hinreichend Ressourcen verfügt, die Höhe des Förderbedarfs vor dem Hintergrund der kontextspezifischen Leistungsminderung betriebspezifisch zu bewerten.

Die Relevanz einer Differenzierung der Förderhöhe nach Zielgruppen, betrieblichen oder individuellem Bedarf ist hingegen zwischen den Integrationsämtern umstritten. Zum einen geht ein Teil der Integrationsämter davon aus, dass Creaming in ihren Inklusionsbetrieben faktisch kaum eine Rolle spiele. Zum anderen machen einige Integrationsämter die Erfahrung, dass sich der Zugang unterschiedlicher Teile der Zielgruppe nicht effektiv durch eine Differenzierung der Förderhöhe des besonderen Aufwands oder der außergewöhnlichen Belastungen steuern lasse. Für den Zugang spezieller Zielgruppen würden andere Instrumente effektiver sein (z. B. das Budget für Arbeit für Übergänge aus den WfbM) und die Engpässe für deren Zugang lägen an anderer Stelle (z. B. in der Vernetzung von Förderschulen mit den Integrationsämtern/Inklusionsbetrieben).

3.2.4 Stärkere Differenzierung der Förderhöhe nach betrieblichen Bedarfen?

Inklusionsbetriebe sind Organisationen mit erwerbswirtschaftlicher Zielsetzung, deren Geschäfts- und Ertragsmodelle i. a. R. so angelegt sind, dass sie auf eine dauerhafte finanzielle Förderung angewiesen sind. Gemäß den Empfehlungen der BIH soll ihr Planungskonzept außerdem aufzeigen, dass sie „das Ziel der Erwirtschaftung von Reinvestitionen verfolgen und ggf. Überschüsse für Substanzverbesserungen, Rücklagen oder die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen verwenden“ (BIH 2018a: 15). Wenn dies so gehandhabt wird, dann ist das also nicht nur positiv für den Betrieb, sondern prinzipiell auch für die (neuen) Beschäftigten.

Inklusionsbetriebe sind buchführungspflichtig und haben ihre Gewinne und Verluste auszuweisen. Darüber hinaus erheben (fast) alle Integrationsämter zusätzliche Kennziffern zur betriebswirtschaftlichen Situation der geförderten Inklusionsbetriebe, wobei die Länder verschiedene Operationalisierungen zugrunde legen. Betrachtet werden z. B. Ertrag, (bereinigter) Gewinn, Gewinn vor und/oder nach Förderung, Überschuss und/oder Rücklagen etc.

Es gibt einzelne Integrationsämter, bei denen die Betrachtung dieser Kenngrößen über die bloße Datenerhebung hinausgeht. So verpflichtet ein Integrationsamt seine Betriebe, dass „Gewinne“ nicht an Träger, Gesellschafter oder andere Shareholder ausgeschüttet werden dürfen, sondern als Investitionsreserve oder zur Bildung von Rücklagen genutzt werden. Ein anderes Integrationsamt prüft, ob ein Betrieb dermaßen hohe Rücklagen gebildet hat, die der Förderung investiver Vorhaben entgegenstehen (allerdings führt die Höhe der angelegten Grenzen dazu, dass keinem Inklusionsbetrieb die Förderung investiver Förderung verwehrt oder reduziert wurde). Zudem äußerten einzelne Integrationsämter in den Interviews im Vorfeld des Workshops Verständnis für die Überlegung, die Förderung mit ggf. vorhandenen Ertragsüberschüssen, Rücklagen etc. abzugleichen,

um einer möglichen Überkompensation oder Marktverzerrungen vorzubeugen. Eine Anpassung der Förderhöhe würde zugleich prinzipiell Mittel freisetzen, mit denen andere oder neue Inklusionsbetriebe gefördert werden könnten. Darüber hinaus hat die Evaluation in einzelnen Fallstudien Hinweise erhalten, dass dort die Förderung weder für die Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs noch für die Beschäftigung von Mitarbeitende der Zielgruppe entscheidend ist. Im Rahmen einer Arbeitsgruppe wurde deshalb zur Diskussion gestellt, welche Argumente für und gegen eine Differenzierung der Förderhöhe nach betrieblichen Bedarfen sprechen.

Die zahlreichen Argumente gegen eine solche Differenzierung fielen in drei verschiedene Bereiche, darunter als erstes die Umsetzbarkeit. So wäre es technisch zwar grundsätzlich möglich, bestimmte betriebswirtschaftliche Eckdaten zu erheben (z. B. im Rahmen eines Monitorings) und mit konzeptionellen Kennwerten abzugleichen. Allerdings erfordere dies im nächsten Schritt weitere Festlegungen, die nicht ohne Weiteres getroffen werden könnten: Welche Kennwerte sollten herangezogen werden? Wo sollten entsprechende Grenzwerte oder -bereiche verlaufen? Sollten zurückliegende oder aktuelle Werte herangezogen werden? Sind Gewinne vor oder nach der Förderung relevant? Sollten Gewinne aus der Auflösung von Sonderposten oder Einlagen von Gesellschaftern mitberücksichtigt werden? Sollten „zu viel“ gezahlte Gelder zurückverlangt werden oder mit zukünftigen Fördersummen verrechnet werden? Und müsste ein solches Vorgehen unter den Ländern im Rahmen der Empfehlungen der BIH abgestimmt werden? Diese und weitere Fragen verdeutlichen, dass die Integrationsämter mit einer stärkeren Berücksichtigung nicht nur einen entsprechenden Klärungsbedarf, sondern auch einen erheblichen konzeptionellen Mehraufwand verbinden, der – in Anbetracht der wenigen Betriebe, die überhaupt in den Sphären einer stärkeren Berücksichtigung liegen – nicht gerechtfertigt sei. Zu erwarten sei zudem, dass sich diese wenigen Betriebe extra „arm“ rechnen, um einer stärkeren Berücksichtigung auszuweichen, was wiederum in einem erhöhten Prüfaufwand münden müsste.

Einen zweiten Komplex an Einwänden äußerten die Diskussionsteilnehmenden im Hinblick auf mögliche Auswirkungen auf das unternehmerische Handeln. So sei es explizit wünschenswert, dass Inklusionsbetriebe Überschüsse und Gewinne erzielen, auch um diese z. B. zu reinvestieren oder um Rücklagen zu bilden. Eine fördertechnische Berücksichtigung konterkariere hingegen diese erwerbswirtschaftliche Zielsetzung. Mehr noch: „Gut“ wirtschaftende Betriebe würden für ihren Erfolg „bestraft“. Das könnte zum einen die Motivation zur „guten“ Geschäftsführung reduzieren. Zum anderen könnten für große nichtgemeinnützige bzw. privatwirtschaftliche Betriebe (die am ehesten in entsprechende Gewinnssphären vorstoßen könnten) zusätzliche oder zu hohe Opportunitätskosten bedeuten, um einen Inklusionsbetrieb zu gründen oder fortzuführen. Gerade von diesen Betrieben erhoffen sich manche Integrationsämter aber Wachstumsprozesse.

Mehrere Bedenken fielen drittens in den förderrechtlichen Komplex. Rein rechtlich sei die Förderung von Inklusionsbetrieben kein Zuwendungsrecht, Gewinne oder andere positive wirtschaftliche Entwicklungen mit der Förderung dementsprechend vereinbar. Zudem sei die Förderung zweckgebunden, d. h. sie diene nicht der Bildung von Gewinnen etc., sondern dem Ausgleich behinderungsbedingter Nachteile am Arbeitsplatz. Förderung und Kenngrößen wie Gewinn stünden somit in keinem Verhältnis. Des Weiteren würde – solange keine förderrechtliche oder förderpolitische Grundlage/Leitlinie dazu vorliegt – eine stärkere Berücksichtigung gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstoßen.

Da es einzelne Integrationsämter mit konzeptionellen und handhabbaren Ansätzen gibt, in denen die Betrachtung wirtschaftlicher Erfolgsgrößen über bloße Kenntnisnahme hinausgeht, könnte es sinnvoll sein, dass sich die Fördermittelgeber über diskutierte oder praktizierte Modelle austauschen. So waren Diskussionsteilnehmende daran interessiert zu erfahren, inwiefern und auf welcher

Grundlage ein Inklusionsbetrieb überhaupt dazu verpflichtet werden könne, Gewinne nicht an Träger, Gesellschafter oder andere Shareholder auszuschütten, sondern diese im Inklusionsbetrieb für dessen Zwecke zu verwenden.

3.2.5 Stärkere Differenzierung der Förderhöhe im zeitlichen Verlauf?

Bei der Gründung oder Eröffnung eines neuen Geschäftsfeldes muss oftmals noch unterhalb der Gewinnschwelle gewirtschaftet werden, z. B. zur Etablierung auf dem Markt. Investitionen und laufende Kosten fallen zu Buche, denen noch kein entsprechender Absatz entgegensteht. Dies kann unter Umständen den Bedarf einer stärkeren Förderung zu Beginn eines Unternehmens begründen, bzw. eine geringere Förderung im laufenden Geschäft. Durch die gesonderte Förderung der materiellen Investitionen wird dem Sachverhalt bereits Rechnung getragen, allerdings bezieht sich ein anfänglich höherer Bedarf über die materiellen Investitionen hinaus ggf. auch auf notwendige personelle oder organisatorische Investitionen, die auch in diesem Bereich ggf. zu Beginn höhere Kosten verursachen. Wenn der besondere Aufwand (wie von einem Integrationsamt praktiziert) zu Beginn höher gefördert wird und im späteren Verlauf weniger, kann dies eine empfehlenswerte, dem Bedarf folgenden Förderung darstellen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die genaue Höhe eines solchen Anfangsbedarfs in verschiedenen Geschäftsfeldern und je nach Geschäftsmodell unterschiedlich darstellt und ggf. auch betriebsspezifisch geprüft werden müsste, um eine daran angepasste Förderhöhe zu erlauben.

Als Argument gegen eine solche zeitliche Differenzierung der Förderhöhe wurde vorgebracht, dass dies bei Inklusionsbetrieben Unsicherheit erzeugen würde. Dies Argument ist insofern nicht stichhaltig, da sich theoretisch auch eine zeitlich differenzierte oder degressive Förderung (z. B. des besonderen Aufwands) ex ante festlegen ließe. Die Planungssicherheit wäre in diesem Fall die gleiche.

Gewichtiger erscheinen der Evaluation die Einwände, dass für eine zeitliche Differenzierung der Förderhöhe die Gestaltungsspielräume und der Bedarf gering seien und dass eine anfangs zu hohe Förderung falsche Anreize setzen würde. Betriebe bzw. Gründungen sollen nicht kurzfristig, sondern am langfristigen Nutzen für die Beschäftigten der Zielgruppe orientiert agieren. Für Gründende sind weniger die anfänglichen Kosten, sondern ist die langfristige Perspektive der Finanzierung entscheidend. Es gibt keine Zeichen, dass gerade die anfängliche Förderhöhe eine übergroße Eintrittsbarriere sei. Kosten zu Beginn stellen in diesem Sinn ein sinnvolles Prüfkriterium dar, ob die Gründenden ihren langfristigen Plänen trauen. Eine anfängliche Überförderung birgt hingegen Anreize für nicht nachhaltige Gründungsversuche und könnte im worst case zugleich wettbewerbsverzerrend verstanden werden.

Ob auch die außergewöhnlichen Belastungen mit einer zeitlich differenzierten Höhe gefördert werden sollten, ist eine andere Frage. Eine Alterung der Belegschaft kann sich negativ auf die Leistungsfähigkeit auswirken. Einzelne Integrationsämter fördern deshalb ältere Personen höher, z. B. da altersbedingte Einschränkungen durch die jeweiligen Behinderungen weniger ausgeglichen werden könnten. Die Befragung der Inklusionsbetriebe ergab jedoch keine allgemeingültige Tendenz, dass die Leistungsfähigkeit der Belegschaft über die Jahre sinkt. Grund hierfür dürfte sein, dass im Inklusionsbetrieb auch Lernprozesse stattfinden und Kompetenzen erworben werden. Im Schnitt kann dies den Alterungsprozess annähernd ausgleichen (vgl. Kapitel 2.2.4). Nicht empfohlen kann werden Personen, die ihre Kompetenzen durch Lernen erweitert und ihre Leistungsminderung reduziert haben, später geringer zu fördern. Dies würde den Anreiz für Betriebe senken, in die Weiterbildung der Beschäftigten zu investieren.

Im Rahmen einer Fallstudie der Evaluation (vgl. Kapitel 2.3.1) zeigte sich, wie eine im Zeitverlauf reduzierte Förderung Anlass dafür sein kann, dass ein Inklusionsbetrieb unter dem neuen finanziellen Druck Arbeitsprozesse hinterfragt und durch Anpassungen die Produktivität erhöht. Dieses Beispiel veranschaulicht, wie wichtig es für die Abschätzung der notwendigen Förderhöhe ist, nicht nur auf die vergangenen Bilanzen zu schauen, sondern auch die möglichen und anzustrebenden Anpassungen des Inklusionsbetriebs zu antizipieren. Es gibt aber keine Hinweise darauf, dass der im nicht repräsentativen Fallbeispiel identifizierte Zusammenhang für Inklusionsbetriebe typisch sei und dass eine geringere Förderhöhe immer zu Effizienzsteigerungen der Inklusionsbetriebe führe. Dem steht auch das Beispiel eines Integrationsamtes entgegen, bei denen auf eine Absenkung der Förderung vermehrt Insolvenzen oder Auslösungen der Inklusionsbetriebe folgten.

3.2.6 Stärkere Vereinheitlichung der Förderung unselbstständiger Inklusionsbetriebe?

Bei der Diskussion um Handlungsempfehlungen zur Förderung von unselbstständigen Inklusionsbetrieben ist zu berücksichtigen, dass die Förderung angesichts der quantitativen Verbreitung dieser Form (vgl. Kapitel 2.2.1) einen unterschiedlich großen Stellenwert für die Integrationsämter hat.

Die Evaluation hat ergeben, dass Integrationsämter bei der Förderung von unselbstständigen Inklusionsbetrieben (bewusst) von bestimmten Empfehlungen der BIH abweichen bzw. abgewichen sind, gleichzeitig die Empfehlungen zwar anwenden, dabei aber unterschiedlich operationalisieren. Einzelne Länder äußerten im Rahmen der vorbereitenden Interviews auf den Workshop den allgemeinen Wunsch, dass die Empfehlungen ggf. klarer und präziser gefasst werden könnten.

Diskutiert wurden im Rahmen der Arbeitsgruppe, (1) ob die Empfehlungen inhaltlich geändert und/oder (2) in der Förderpraxis enger bzw. einheitlicher ausgelegt werden sollten.

In der Diskussion sprachen sich die Teilnehmenden für die Notwendigkeit eines eigenen Förderpassus zu unselbstständigen Betrieben in den BIH-Empfehlungen aus und zeigten sich weitgehend zufrieden mit dem vereinbarten Text. Lediglich der Passus, wonach ein rechtlich unselbstständiger Inklusionsbetrieb, der nicht von einem Wirtschaftsunternehmen oder einem öffentlichen Arbeitgeber gegründet wird, ausnahmsweise durch eine gemeinnützige Organisation gegründet werden kann, „die die Rechtsform einer gGmbH hat“ (BIH 2018a: 9) soll inhaltlich geprüft und die Empfehlungen an dieser Stelle ggf. angepasst werden.

So können nach geltender Rechtsprechung auch Vereine, die einen unselbstständigen Inklusionsbetrieb gründe, gefördert werden, unter der Einschränkung, dass es sich um rechtsfähige wirtschaftliche Vereine im Sinne der §§ 21ff. BGB handeln müsse.¹⁴⁵ Zudem gibt es nach Auskunft von mindestens zwei Integrationsämtern bereits geförderte Fälle. Eine Anpassung der Empfehlungen könnte also die Kommunikation zwischen den geförderten Inklusionsbetrieben und dem Integrationsamt sowie zwischen den Integrationsämtern erleichtern. Auf welche Weise die Empfehlungen inhaltlich angepasst werden könnten (durch Aufnahme weiterer Textpassagen, die Umformulierung oder Streichung bestehender) sei ebenfalls Teil des Prüfauftrags und könne z. B. innerhalb der Arbeitsgremien der BIH vertieft werden. Zu berücksichtigen sind dabei mögliche Auswirkungen auf das Fördergeschehen. So ist einerseits denkbar, dass angepasste Förderempfehlungen das Gründungsinteresse von Vereinen steigen lassen könnte, andererseits aber

¹⁴⁵ Zu prüfen wäre in diesem Zusammenhang aus Sicht der Evaluation, inwieweit mit Idealvereinen, die in gewissem Umfang in untergeordneter Funktion auch wirtschaftlich tätig sind (Nebenzweckprivileg), bei der Förderung zu verfahren ist.

auch von solchen Vereinen, auf die ein ggf. neuer Passus nicht zutrifft. Das könnte für die Integrationsämter einen gesteigerten Prüf- und Ablehnungsaufkommen nach sich ziehen.

Im Hinblick auf die zweite Frage der Arbeitsgruppe brachten die Teilnehmenden ihr Anliegen zum Ausdruck, dass die Empfehlungen zur Förderung unselbstständiger Inklusionsbetriebe weiterhin einen landesspezifischen Förderspielraum ermöglichen sollen. Das betrifft auch die Punkte, bei denen die Evaluation unterschiedliche Auslegungen bzw. Interpretationen der Förderempfehlungen identifiziert hat (vgl. Kapitel 2.3.9).

Aus Sicht der Integrationsämter und Landesministerien sind die feststellbaren Gemeinsamkeiten und Unterschiede Ausdruck des erforderlichen landesspezifischen Spielraums bei der Förderung von Inklusionsbetrieben. Es bestehe kein Handlungsbedarf, die Auslegungen der geltenden Empfehlungen zu verengen oder zu vereinheitlichen.

Gleichwohl bestand unter den Diskussionsteilnehmenden die Erwartung, dass bei der Förderung die Mindeststandards eingehalten werden sollten: Zum einen die Empfehlung, dass der Anteil der Arbeitsplätze für Menschen der Zielgruppe „an der Gesamtzahl der Arbeitsplätze im Inklusionsbetrieb mindestens 30 Prozent betragen [muss]“; zum anderen, dass „das Gesamtunternehmen die gesetzlich vorgegebene Beschäftigungspflicht gemäß § 154 SGB IX erfüllen [muss]“ (BIH 2018a: 9f.).

Literaturverzeichnis

- BA – Bundesagentur für Arbeit (2018): Der Arbeitsmarkt in Deutschland 2017 (Blickpunkt Arbeitsmarkt | Juli 2018). URL: https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201712/ama/heft-arbeitsmarkt/arbeitsmarkt-d-0-201712-pdf.pdf?__blob=publicationFile [Stand 29.10.2020].
- BA (2020): Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Tabellen, Schwerbehinderte Menschen in Beschäftigung (Anzeigeverfahren SGB IX), Jahreszahlen 2018. URL: https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201812/iiia6/bsbm-bsbm/bsbm-d-0-201812-xlsx.xlsx?__blob=publicationFile&v=1 [Stand 29.10.2020].
- BAGüS – Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe (2019): Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe der überörtlichen Träger der Sozialhilfe für das Jahr 2017. URL: https://www.lwl.org/spur-download/bag/190306_BAGueS_Bericht_2017_final.pdf [Stand 11.11.2020].
- BIH – Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (2010): Jahresbericht 2009. URL: http://www.integrationsaemter.de/files/11/JB_BIH10_screen.pdf [Stand 29.10.2020].
- BIH (2011): Jahresbericht 2010. URL: https://www.integrationsaemter.de/files/11/JB_BIH12_041012_screen_1-2.pdf [Stand 29.10.2020].
- BIH (2012): Jahresbericht 2011. URL: https://www.integrationsaemter.de/files/11/JB_BIH12_041012_screen_1-2.pdf [Stand 29.10.2020].
- BIH (2013): Jahresbericht 2012. URL: https://www.integrationsaemter.de/files/11/BIH_Jahresbericht_2013.pdf [Stand 29.10.2020].
- BIH (2014): Jahresbericht 2013. URL: https://www.integrationsaemter.de/files/11/BIH_Jahresbericht_2013_2014.pdf [Stand 29.10.2020].
- BIH (2015): Jahresbericht 2014. URL: https://www.integrationsaemter.de/files/11/BIH_Jahresbericht_2014.pdf [Stand 29.10.2020].
- BIH (2016): Jahresbericht 2015. URL: https://www.integrationsaemter.de/files/11/BIH_Jahresbericht_2015_2016.pdf [Stand 29.10.2020].
- BIH (2017): Jahresbericht 2016. URL: https://www.integrationsaemter.de/files/11/BIH_Jahresbericht_2016_2017_barrierefrei_korrigiert.pdf [Stand 29.10.2020].
- BIH (2018a): Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) zur Förderung von Inklusionsbetrieben nach §§ 215 ff. Sozialgesetzbuch Neuntes Buch in der ab 01.01.2019 gültigen Fassung (SGB IX). URL: https://www.integrationsaemter.de/files/11/BIH-Empfehlungen_Inklusionsbetriebe_Sept_2018x.pdf [Stand 29.10.2020].

- BIH (2018b): Jahresbericht 2017. URL:
https://www.integrationsaemter.de/files/11/BIH_Jahresbericht_2017_bis_2018_barrierefrei.pdf [Stand 29.10.2020].
- BIH (2018c): Sonderauswertung im Rahmen der Evaluation.
- BIH (2019): Jahresbericht 2018. URL:
https://www.integrationsaemter.de/files/11/BIH_Jahresbericht_2018_bis_2019_barrierefrei.pdf [Stand 29.10.2020].
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. URL:
https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a990-rehabilitation-und-teilhabe-deutsch.pdf?__blob=publicationFile [Stand 12.11.2020].
- Bundesanzeiger (2016): Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Richtlinie zur Förderung des Programms „Inklusionsinitiative II – AlleImBetrieb“ vom 11. April 2016 URL:
<https://docplayer.org/30636927-Richtlinie-zur-foerderung-des-programms-inklusionsinitiative-ii-alleimbetrieb-vom-bundesministerium-fuer-arbeit-und-soziales.html> [Stand 02.11.2018].
- Destatis – Statistisches Bundesamt (2008): Klassifikation der Wirtschaftszweige. URL:
https://www.destatis.de/DE/Methoden/Klassifikationen/GueterWirtschaftsklassifikationen/klassifikationwz2008_erl.pdf?__blob=publicationFile [Stand 02.11.2018].
- Destatis (2019): Schwerbehinderte Menschen, Fachserie 13 Reihe 5.1 – 2017. Sozialleistungen Schwerbehinderte Menschen. Tabelle 1.13 nach Ländern, Altersgruppen und Grad der Behinderung. URL: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Gesundheit/Behinderte-Menschen/Publikationen/Downloads-Behinderte-Menschen/schwerbehinderte-2130510179005.xlsx?__blob=publicationFile [Stand 11.11.2020].
- Destatis (2020): Fläche und Bevölkerung nach Ländern. URL:
<https://www.statistikportal.de/de/bevoelkerung/flaeche-und-bevoelkerung> [Stand 11.11.2020].
- Egger-Subotitsch, A./ Stark, M. (2017): Inklusionsbetriebe in Deutschland – Analysen und Rückschlüsse für Österreich. AMS report 126. Wien. URL:
http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/AMS_report_126.pdf [Stand 02.11.2018].
- FAF – Fachberatung für Arbeits- und Firmenprojekte gemeinnützige GmbH (2016): Inklusionsunternehmen nach Branchen. URL: <https://www.bag-if.de/integrationsunternehmen-in-zahlen/> [Stand 02.11.2018].
- Freudenberg, D. (2015): Ein Erfolg der Zivilgesellschaft, in: Schwendy, A./ Rustige, C./ Stadler, P./ Wunsch, M. (Hrsg.): Integrationsunternehmen als Wegweiser zur Inklusion. Wirkungen, Erfolge, Perspektiven. Paranus Verlag, Neumünster: 9–15.
- Joppich, A./ Laschet, H. (2018): Wer seinen Beruf mag, ist seltener krank. Ärzte Zeitung. URL:
https://www.aerztezeitung.de/politik_gesellschaft/praevention/article/970880/aok-fehlzeiten-report-2018-beruf-mag-seltener-krank.html [Stand 02.11.2018].
- Klein, M./ Tenamberg, T. (2016): Berufliche Teilhabe für Menschen mit Behinderung: Integrationsprojekte in Deutschland. Kohlhammer
- Landesamt für Soziales und Versorgung Brandenburg (2015): Rahmenbedingungen für den Übergang aus Werkstätten für Menschen mit Behinderungen (WfbM) auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Untersuchung der Beschäftigungssituation in WfbM im Land Brandenburg.

- URL: http://www.interval-berlin.de/documents/InterVal,%20Gericke_Juni%202015_Brandenburger%20WfbM-Studie.pdf [Stand 02.11.2018].
- LVR – Landschaftsverband Rheinland (2020): Daten und Informationen. URL: https://publi.lvr.de/publi/PDF/890-20_1977_daten_und_informationen_2019_barrierefrei.pdf [Stand 11.11.2020].
- LWL – Landschaftsverband Westfalen-Lippe (2020a): Bevölkerungsdichte und Flächennutzung. URL: http://www.lwl.org/002-download/statistik/zahlen/flaeche/2020_09_09_Bevoelkerungsdichte_Flaechennutzung_31122019.xlsx [Stand 11.11.2020].
- LWL (2020b): Bruttoinlandsprodukt. URL: <https://www.statistik.lwl.org/de/zahlen/bip/> [Stand 11.11.2020].
- UN-BRK – UN-Behindertenrechtskonvention (2008): Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006. Bundesgesetzblatt (BGBl) 2008 II, S. 1439. URL: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=//%5B@attr_id=%27bgbl208s1419.pdf%27%5D#__bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl208s1419.pdf%27%5D__1541170197278 [Stand 29.10.2020].
- Schneider, M. (2005): Von der Selbsthilfefirma zum Integrationsprojekt. In: Stadler, P./ Gredig, C. (Hrsg.): Die Entwicklung von Integrationsfirmen. Ein Kompendium für soziale Unternehmer/-innen. Berlin. FAF gGmbH: 21-37.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2020): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2019. Tabelle 3.3. URL: https://www.statistikportal.de/sites/default/files/2020-04/vgrdl_r1b1_bs2019_0.xlsx [Stand 11.11.2020]

Anhang

Tabelle 10 Rücklauf der Befragung der Inklusionsbetriebe nach Themenblöcken

Nr.	Thema	Rücklauf absolut
1	Organisatorisches (z. B. Land, Träger, Geschäftsfelder etc.)	351
2	Aspekte der Inklusion	302
3	Personal (Anzahl, Struktur, Entwicklungen)	276
4	Leistungsfähigkeit, Leistungsminderung	242
5	Personalorganisation	68
6	Weiterbildung	93
7	Gesundheitsförderung	93
8	Übergänge in andere Unternehmen des ersten Arbeitsmarktes	237
9	Finanzen und Marktposition	227
10	Umfang der Förderung	170
11	Erfahrungen mit der Förderung	213
12	Abschätzung von Wirkungen der Förderung	204
13	Besonderheiten der Branchen	76
14	Kooperationen	72

Quelle: Befragung der Inklusionsbetriebe 2018.

Tabelle 11 Durchschnittlicher wirtschaftlicher Erfolg der Inklusionsbetriebe nach Ländern

Standort der Inklusionsbetriebe	Anzahl	Mittelwert
Baden-Württemberg	47	2,7
Bayern	25	2,4
Berlin	9	2,5
Brandenburg	5	2,5
Bremen	1	2,7
Hamburg	1	1,0
Hessen	11	2,0
Mecklenburg-Vorpommern	2	2,8
Niedersachsen	13	2,6
Nordrhein-Westfalen	62	2,6
Rheinland-Pfalz	14	2,3
Saarland	3	1,8
Sachsen	11	2,5
Sachsen-Anhalt	5	1,8
Schleswig-Holstein	5	2,2
Thüringen	7	3,4
mehrere Bundesländer als Standorte	2	2,8
Gesamt	223	2,5

Quelle: Befragung der Inklusionsbetriebe 2018.

Tabelle 12 **Anzahl der durch AlleImBetrieb geschaffenen Arbeits- und Ausbildungsplätze nach Ländern**

Land	2016	2017	2018	2019	Gesamt
Baden-Württemberg	20	122	186	89	417
Bayern	20	85	111	78	294
Berlin	22	73	25	55	175
Brandenburg	2	17	3	7	29
Bremen	4	15	12	3	34
Hamburg	0	2	19	11	32
Hessen	54	38	21	30	143
Mecklenburg-Pommern	7	11	24	21	63
Niedersachsen	23	25	70	31	149
NRW-Rheinland	80	118	94	90	382
NRW-Westfalen-Lippe	79	202	70	0	351
Rheinland-Pfalz	16	18	30	21	85
Saarland	0	5	0	23	28
Sachsen	34	111	113	35	293
Sachsen-Anhalt	8	10	32	24	74
Schleswig-Holstein	0	0	1	24	25
Thüringen	0	7	94	91	192
Gesamt	369	859	905	633	2766

Quelle: Verwendungsnachweise 2016 bis 2019 (für 2016 ab dem 11.4.).

Erläuterung: Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen führt die Kumulierung der Werte zu Abweichungen. In diesen Fällen wurden die Jahreszahlen ausgehend vom letzten Verwendungsnachweis 2019 rückgerechnet.

Tabelle 13 **Regelungen zur Förderung von Inklusionsbetrieben zum Ausgleich des besonderen Aufwands nach § 217 SGB IX**

Land	Art der Pauschalierung	Kriterien zur Festsetzung der Förderhöhe bei variierenden Leistungen zum Ausgleich des besonderen Aufwands	Besonderer Aufwand für Personen, die parallel Eingliederungszuschüsse anderer Rehabilitationsträger beziehen
BW	Verschiedene Pauschalen in unterschiedlicher absoluter Höhe; minimal 100 bis maximal 300 Euro pro Person und Monat	Individuelle Merkmale einer zur Zielgruppe zählenden Person (z. B. Umfang und Art der Behinderung); Beschäftigungsumfang (Arbeitsstunden pro Woche) einer zur Zielgruppe zählenden Person	Ja, immer
BY	Verschiedene Pauschalen in unterschiedlicher prozentualer Höhe; minimal 25 und maximal 35 Prozent des monatlichen Bruttolohns pro Person und Monat; Berechnungsgrundlage: Arbeitgeber-Brutto	Individuelle Merkmale einer zur Zielgruppe zählenden Person (z. B. Umfang und Art der Behinderung)	Möglich, soweit keine „Doppelförderung“ bei Zweckidentität
BE	Einheitliche Pauschale in absoluter Höhe von 250 Euro pro Person und Monat, in bestimmten Fällen 300 Euro	Maximalbetrag bei Bezug von Eingliederungszuschüssen anderer Rehabilitationsträger für eine zur Zielgruppe zählenden Person	Ja, immer
BB	Verschiedene Pauschalen in unterschiedlicher absoluter Höhe; minimal 200 bis maximal 350 Euro pro Person und Monat	Beschäftigungsumfang (Arbeitsstunden pro Woche) einer zur Zielgruppe zählenden Person; Individuelle Merkmale einer zur Zielgruppe zählenden Person (z. B. Umfang und Art der Behinderung)	Ja, immer
HB	Einheitliche Pauschale in absoluter Höhe von 200 Euro pro Person und Monat	Kürzung der Pauschale, wenn eine Berufsbegleitung durch den IFD in Anspruch genommen wird bzw. wenn der Zuschuss kombiniert mit der Pauschale für den Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen 50 Prozent des Einkommens überschreiten	Ja, immer
HH	Einheitliche Pauschale in absoluter Höhe von 350 Euro pro Person und Monat	entfällt, da einheitliche Pauschale	Ja, sofern Summe aus EGZ und Förderung zum Ausgleich des besonderen Aufwands 100 Prozent des

Land	Art der Pauschalierung	Kriterien zur Festsetzung der Förderhöhe bei variierenden Leistungen zum Ausgleich des besonderen Aufwands	Besonderer Aufwand für Personen, die parallel Eingliederungszuschüsse anderer Rehabilitationsträger beziehen
			monatlichen AG-Bruttolohns nicht überschreitet
HE	betriebsspezifische Pauschalen in unterschiedlicher absoluter Höhe. 225 bis maximal 300 Euro pro Person aus der Zielgruppe (Vollzeitstelle) und Monat	Form des Inklusionsbetriebs; Beschäftigungsumfang (Arbeitsstunden pro Woche) einer zur Zielgruppe zählenden Person; besondere Beschäftigungsquote des Inklusionsbetriebes im Vorjahr	Ja, immer
MV	Verschiedene Pauschalen in unterschiedlicher absoluter Höhe; minimal 100 bis maximal 300 Euro pro Person und Monat	Individuelle Merkmale einer zur Zielgruppe zählenden Person (z. B. Umfang und Art der Behinderung); Beschäftigungsumfang (Arbeitsstunden pro Woche) einer zur Zielgruppe zählenden Person	Ja, immer
NI	Verschiedene Pauschalen in unterschiedlicher absoluter Höhe; minimal 155 bis maximal 210 Euro pro Person und Monat	Anzahl der zur Zielgruppe zählenden Beschäftigten im Inklusionsbetrieb	Ja, immer
NRW-LVR	Einheitliche Pauschale in absoluter Höhe von 210 Euro pro Person und Monat	entfällt, da einheitliche Pauschale	Entfällt, wenn Förderung des vorrangigen KT i. H. v 75 % und höher sowie bei Förderung gem. § 16 e, i SGB II
NRW-LWL	Einheitliche Pauschale in absoluter Höhe von 210 Euro pro Person und Monat; bei Zielgruppe „Werkstattübergang bzw. -alternative“ ist die Pauschale u. a. Bestandteil der laufenden Förderung nach dem LWL-Budget für Arbeit (Lohnkostenzuschuss zum Ausgleich der Leistungsminderung und der Aufwendungen für die erforderliche Anleitung und Begleitung))	entfällt, da einheitliche Pauschale	Ja, sofern ein besonderer Aufwand für die Person der Zielgruppe festgestellt wird
RP	Einheitliche Pauschale in absoluter Höhe von 250 Euro pro Person und Monat	entfällt, da einheitliche Pauschale	Ja, immer

Land	Art der Pauschalierung	Kriterien zur Festsetzung der Förderhöhe bei variierenden Leistungen zum Ausgleich des besonderen Aufwands	Besonderer Aufwand für Personen, die parallel Eingliederungszuschüsse anderer Rehabilitationsträger beziehen
SL	Verschiedene Pauschalen in absoluter Höhe bis zu 250 Euro pro Person der Zielgruppe	Individuelle Merkmale einer zur Zielgruppe zählenden Person (z. B. Umfang und Art der Behinderung); Anzahl der zur Zielgruppe zählenden Beschäftigten im Inklusionsbetrieb und die Beschäftigungsquote; Dauer der Betriebszugehörigkeit der beschäftigten Person; Beschäftigungsumfang (Arbeitsstunden pro Woche) der zur Zielgruppe zählenden Person	Ja, in absoluten Ausnahmefällen bei außerordentlichem Betreuungsbedarf
SN	Verschiedene Pauschalen in unterschiedlicher absoluter Höhe; minimal 230 bis maximal 280 pro Person und Monat	durchschnittlicher Anteil an Beschäftigung in Vollzeit (ab 30 Stunden) unter den zur Zielgruppe zählenden Personen	Ja, immer
ST	Einheitliche Pauschale in absoluter Höhe von 200 Euro pro Person und Monat	entfällt, da einheitliche Pauschale	Ja, immer
SH	Einheitliche Pauschale in absoluter Höhe von 250 Euro pro Person und Monat	entfällt, da einheitliche Pauschale	Ja, immer
TH	Einheitliche Pauschale in absoluter Höhe von 300 Euro pro Person und Monat	entfällt, da einheitliche Pauschale	Ja, neben den Leistungen der Agentur für Arbeit nach SGB III

Quelle: Befragung der Integrationsämter 2018, Angaben von den Integrationsämtern im Jahr 2020 geprüft und ggf. aktualisiert.

Tabelle 14 **Regelungen zur Förderung von Inklusionsbetrieben zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen nach § 27 SchwbAV**

Land	Art der Pauschalierung	Kriterien zur Festsetzung der Förderhöhe bei variierenden Leistungen zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen
BW	Verschiedene Pauschalen in unterschiedlicher prozentualer Höhe minimal 15 und maximal 40 Prozent pro Person und Monat Berechnungsgrundlage: Arbeitgeber-Brutto oder Lohngruppen/Rechengrößen in Bezug auf das jeweilige Arbeitgeber-Brutto (je nach Personengruppe)	Individuelle Merkmale einer zur Zielgruppe zählenden Person (z. B. Umfang und Art der Behinderung)
BY	Einheitliche Pauschale in prozentualer Höhe 20 Prozent des monatlichen Bruttolohns pro Person und Monat Berechnungsgrundlage: Arbeitgeber-Brutto	entfällt, da einheitliche Pauschale
BE	Verschiedene Pauschalen in unterschiedlicher prozentualer Höhe minimal 30 und maximal 35 Prozent des monatlichen Bruttolohns Berechnungsgrundlage: Arbeitgeber-Brutto	Individuelle Merkmale einer zur Zielgruppe zählenden Person (z. B. Umfang und Art der Behinderung)
BB	Verschiedene Pauschalen in unterschiedlicher prozentualer Höhe minimal 25 und maximal 75 Prozent des monatlichen Bruttolohns Berechnungsgrundlage: Arbeitnehmer-Brutto	Dauer der Betriebszugehörigkeit der beschäftigten Person; Individuelle Merkmale einer zur Zielgruppe zählenden Person (z. B. Alter, Umfang und Art der Behinderung)
HB	Einheitliche Pauschale in prozentualer Höhe 30 Prozent des monatlichen Bruttolohns Berechnungsgrundlage: Arbeitnehmer-Brutto	entfällt, da einheitliche Pauschale
HH	Einheitliche Pauschale in prozentualer Höhe 30 Prozent des monatlichen Bruttolohns Berechnungsgrundlage: Arbeitgeber-Brutto	entfällt, da einheitliche Pauschale
HE	Verschiedene Pauschalen in unterschiedlicher absoluter Höhe minimal 165 bis maximal 1.060 Euro pro Person aus der Zielgruppe (Vollzeitstelle) und Monat (ohne Auszubildende) Berechnungsgrundlage und Dynamisierung: gesetzlicher Mindestlohn	Individuelle Merkmale einer zur Zielgruppe zählenden Person (z. B. Art und Umfang der Behinderung); Beschäftigungsumfang (Arbeitsstunden pro Woche) einer zur Zielgruppe zählenden Person

Land	Art der Pauschalierung	Kriterien zur Festsetzung der Förderhöhe bei variierenden Leistungen zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen
MV	Verschiedene Pauschalen in unterschiedlicher prozentualer Höhe, minimal 10 bis max. 50 Prozent der Rechengröße (diese abhängig von Personengruppe), Zahlbeträge minimal 80 bis maximal 750 Euro pro Person und Monat Berechnungsgrundlage: Lohngruppen/Rechengrößen in Bezug auf das jeweilige Arbeitnehmer-Brutto	Individuelle Merkmale einer zur Zielgruppe zählenden Person (z. B. Umfang und Art der Behinderung)
NI	Einheitliche Pauschale in prozentualer Höhe 30 Prozent des monatlichen Bruttolohns Berechnungsgrundlage: Arbeitgeber-Brutto	entfällt, da einheitliche Pauschale
NRW-LVR	Einheitliche Pauschale in prozentualer Höhe 30 Prozent des monatlichen Bruttolohns Berechnungsgrundlage: bereinigtes Arbeitnehmer-Brutto (Entfällt, wenn Förderung des vorrangigen KT i. H. v 60 % und höher sowie bei Förderung gem. § 16 e, i SGB II)	entfällt, da einheitliche Pauschale
NRW-LWL	Einheitliche Pauschale in prozentualer Höhe 30 Prozent des monatlichen Bruttolohns Berechnungsgrundlage: Arbeitnehmer-Brutto bei Zielgruppe „Werkstattübergang bzw. -alternative“ vorrangige Leistungen aus dem LWL-Budget für Arbeit zwischen 40 bis 75 Prozent Lohnkostenzuschuss zum Ausgleich der Leistungsminderung und der Aufwendungen für die erforderliche Anleitung und Begleitung)	entfällt, da einheitliche Pauschale bei Zielgruppe „Werkstattübergang bzw. -alternative“ individuelle Festsetzung der Förderhöhe aus dem LWL-Budget für Arbeit unter Berücksichtigung der Art und des Umfangs der behinderungsbedingten Leistungsminderung und der erforderlichen Anleitung und Begleitung)
RP	Einheitliche Pauschale in prozentualer Höhe 30 Prozent des monatlichen Bruttolohns Berechnungsgrundlage: Arbeitgeber-Brutto	entfällt, da einheitliche Pauschale
SL	Verschiedene Pauschalen in unterschiedlicher prozentualer Höhe minimal 30 Prozent und maximal 50 Prozent pro Person und Monat Berechnungsgrundlage: Arbeitgeber-Brutto	Dauer der Betriebszugehörigkeit der beschäftigten Person Beschäftigungsumfang (Arbeitsstunden pro Woche) einer zur Zielgruppe zählenden Person Individuelle Merkmale einer zur Zielgruppe zählenden Person (z. B. Umfang und Art der Behinderung, berufliche Vorerfahrung, Stabilisierung der Leistung nach längerer Beschäftigungszeit)

Land	Art der Pauschalierung	Kriterien zur Festsetzung der Förderhöhe bei variierenden Leistungen zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen
SN	Betriebsspezifische Pauschale in unterschiedlicher prozentualer Höhe mindestens 30 und maximal 50 Prozent des monatlichen Bruttolohns Berechnungsgrundlage: Arbeitnehmer-Brutto des Zielgruppenbeschäftigten und der personellen Unterstützungskraft	Die für jeden Inklusionsbetrieb individuell ermittelte Pauschale setzt sich zusammen aus den für alle Zielgruppenbeschäftigten einzeln ermittelten Werten zum Beschäftigungssicherungszuschuss (5 Bedarfsstufen) und der zeitlichen Unterstützung durch eine personelle Unterstützungskraft (7 Bedarfsstufen). Förderung des einzelnen Zielgruppenbeschäftigten anteilig zu seinem Beschäftigungsumfang (Arbeitsstunden pro Woche)
ST	Pauschale unter der Annahme einer Minderleistung in Höhe von 33 Prozent. Berechnungsgrundlage: Arbeitnehmer-Brutto Im Einzelfall kann von der Förderpauschale abgewichen werden, wofür eine Einzelfallprüfung durch den IFD erforderlich ist, ggf. Zahlung eines höheren Betrags.	ggf. Individuelle Merkmale einer zur Zielgruppe zählenden Person (z. B. Umfang und Art der Behinderung)
SH	Einheitliche Pauschale in prozentualer Höhe 50 Prozent des monatlichen Bruttolohns Berechnungsgrundlage: Arbeitgeber-Brutto	entfällt, da einheitliche Pauschale
TH	Einheitliche Pauschale in prozentualer Höhe 30 Prozent des monatlichen Bruttolohns Berechnungsgrundlage: Arbeitnehmer-Brutto	entfällt, da einheitliche Pauschale

Quelle: Befragung der Integrationsämter 2018, Angaben von den Integrationsämtern im Jahr 2020 geprüft und ggf. aktualisiert.

Tabelle 15 **Spezielle Regelungen zum Ausgleich des besonderen Aufwands (§ 217 SGB IX) und der außergewöhnlicher Belastungen (§ 27 SchwbAV)**

Land	Kombination von Leistungen zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen nach § 27 SchwbAV und zum Ausgleich des besonderen Aufwands nach § 217 SGB IX	Bewilligungszeitraum für Zuschüsse zu Personalkosten vor erneuter Beantragung/Bewilligung	Begrenzung der Gesamtsumme der Zuschüsse nach § 27 SchwbAV und nach § 217 SGB IX zu den Personalkosten
BW	Immer individuelle Prüfung, welche der Leistungen gezahlt werden	4 Jahre	Es gelten die jeweiligen Begrenzungen der Zuschüsse nach § 27 SchwbAV sowie für Zuschüsse nach § 217 SGB IX
BY	Leistungen werden nur in bestimmten Fällen kombiniert erbracht	Maximal 2 Jahre	Prozentual zum Gehalt festgelegte Begrenzung in Höhe von 45 bzw. 55 Prozent. Berechnungsgrundlage: Arbeitgeber-Brutto (inklusive Sonderzahlungen)
BE	Leistungen werden bei jeder zur Zielgruppe zählenden Person kombiniert erbracht	5 Jahre	Es gelten die jeweiligen Begrenzungen der Zuschüsse nach § 27 SchwbAV sowie für Zuschüsse nach § 217 SGB IX
BB	Leistungen werden bei jeder zur Zielgruppe zählenden Person kombiniert erbracht	1 Jahr	Es gelten die jeweiligen Begrenzungen der Zuschüsse nach § 27 SchwbAV sowie für Zuschüsse nach § 217 SGB IX
HB	Leistungen werden bei jeder zur Zielgruppe zählenden Person kombiniert erbracht	1 Kalenderjahr	Prozentual zum Gehalt festgelegte Begrenzung in Höhe von 50 Prozent Berechnungsgrundlage: Arbeitnehmer-Brutto
HH	Leistungen werden bei jeder zur Zielgruppe zählenden Person kombiniert erbracht	Zahlung der Zuschüsse bis zum Wegfall oder zur Änderung förderrechtlicher Grundlagen, jährliche Verlängerung der Bewilligung	Prozentual zum Gehalt festgelegte Begrenzung, nicht mehr als 100 Prozent der Gehaltskosten (AG-Brutto)
HE	Leistungen werden nebeneinander und unabhängig voneinander gewährt	Höchstförderdauer bei Leistungen nach § 27 SchwbAV: 3 Jahre. Leistungen nach § 217 SGB IX werden gewährt bis zum Wegfall oder bis zur Änderung der förderrechtlichen Grundlage.	Die Begrenzungen ergeben sich aus den Pauschalbeträgen der Förderungen.

Land	Kombination von Leistungen zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen nach § 27 SchwbAV und zum Ausgleich des besonderen Aufwands nach § 217 SGB IX	Bewilligungszeitraum für Zuschüsse zu Personalkosten vor erneuter Beantragung/Bewilligung	Begrenzung der Gesamtsumme der Zuschüsse nach § 27 SchwbAV und nach § 217 SGB IX zu den Personalkosten
MV	Leistungen werden bei jeder zur Zielgruppe zählenden Person kombiniert erbracht	Erstbewilligung: 2 Jahre Folgebewilligung: 3 Jahre	Prozentual zum Gehalt festgelegte Begrenzung in Höhe von 90 Prozent (inkl. besonderer Aufwand Leistungen für eine Arbeitsassistenten) Berechnungsgrundlage: Arbeitnehmer-Brutto
NI	Leistungen werden bei jeder zur Zielgruppe zählenden Person kombiniert erbracht	1 Jahr	Es gelten die jeweiligen Begrenzungen der Zuschüsse nach § 27 SchwbAV sowie für Zuschüsse nach § 217 SGB IX
NRW-LVR	Leistungen werden bei jeder zur Zielgruppe zählenden Person kombiniert erbracht	Zahlung Zuschüsse bis zum Wegfall oder zur Änderung der förderrechtlichen Grundlage	Es gelten die jeweiligen Begrenzungen der Zuschüsse nach § 27 SchwbAV sowie für Zuschüsse nach § 217 SGB IX
NRW-LWL	Im Rahmen der Zielgruppenprüfung auch individuelle Prüfung, welche Leistungsansprüche bestehen	1 Jahr (bei Zielgruppe „Werkstattübergang bzw. -alternative“ bis zu 5 Jahre)	Es gelten die jeweiligen Begrenzungen der Zuschüsse nach § 27 SchwbAV sowie für Zuschüsse nach § 217 SGB IX (bei Zielgruppe „Werkstattübergang bzw. -alternative“-Leistungen nach dem Budget für Arbeit gem. § 61 SGB IX)
RP	Leistungen werden bei jeder zur Zielgruppe zählenden Person kombiniert erbracht	1 Jahr	Es gelten die jeweiligen Begrenzungen der Zuschüsse nach § 27 SchwbAV sowie für Zuschüsse nach § 217 SGB IX
SL	Die Leistungen werden nur in bestimmten Fällen kombiniert erbracht	2 Jahre	Es gelten die jeweiligen Begrenzungen der Zuschüsse nach § 27 SchwbAV sowie für Zuschüsse nach § 217 SGB IX
SN	Leistungen werden bei jeder zur Zielgruppe zählenden Person kombiniert erbracht	2 Jahre in der Regel	Für Zuschüsse nach § 27 SchwbAV: prozentual zum Gehalt festgelegte Begrenzung in Höhe von 50 Prozent, Berechnungsgrundlage: Arbeitnehmer-Brutto; die Höhe der Zuschüsse nach § 217 SGB IX ist hiervon nicht betroffen
ST	Immer eine individuelle Prüfung, welche Leistungen gezahlt werden	2 Jahre bei Erstbewilligungen 3 Jahre bei Folgebewilligungen	Prozentual zum Gehalt festgelegte Begrenzung in Höhe von bis zu 50 Prozent (bei Erstbewilligung) und von bis zu 40 Prozent (bei der ersten Folgebewilligung) Berechnungsgrundlage: Arbeitnehmer-Brutto

Land	Kombination von Leistungen zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen nach § 27 SchwbAV und zum Ausgleich des besonderen Aufwands nach § 217 SGB IX	Bewilligungszeitraum für Zuschüsse zu Personalkosten vor erneuter Beantragung/Bewilligung	Begrenzung der Gesamtsumme der Zuschüsse nach § 27 SchwbAV und nach § 217 SGB IX zu den Personalkosten
SH	Leistungen werden bei jeder zur Zielgruppe zählenden Person kombiniert erbracht	Zahlung der Zuschüsse bis zum Wegfall oder bis zur Änderung der förderrechtlichen Grundlage	Es gelten die jeweiligen Begrenzungen der Zuschüsse nach § 27 SchwbAV sowie für Zuschüsse nach § 217 SGB IX
TH	Individuelle Prüfung, zu welchen Leistungen die individuellen Voraussetzungen vorliegen.	2 Jahre	Prozentual zum Gehalt festgelegte Begrenzung in Höhe von 50 Prozent, Berechnungsgrundlage: Arbeitnehmer-Brutto

Quelle: Befragung der Integrationsämter 2018, Angaben von den Integrationsämtern im Jahr 2020 geprüft und ggf. aktualisiert.

Tabelle 16 **Regelungen zur Förderung investiver Kosten bei Inklusionsbetrieben nach § 217 SGB IX**

Land	Festlegung der maximalen Höhe zur Förderung investiver Kosten nach § 217 SGB IX	Maximale Höhe für die Schaffung eines neuen Arbeitsplatzes	Maximale Höhe für den Erhalt eines vorhandenen Arbeitsplatzes	Eigenanteil des Inklusionsbetriebs an der Förderhöhe	Dauer der Zweckbindung bei der Förderung von Investitionen
BW	Abhängig davon, ob ein Arbeitsplatz geschaffen oder erhalten wird	15.000 Euro	7.500 Euro	20 bis 50 Prozent	2 Jahre in der Regel (ggf. in Einzelfällen abhängig von der Fördersumme)
BY	Abhängig davon, ob ein Arbeitsplatz geschaffen oder erhalten wird	50.000 Euro	Keine Angabe	30 Prozent in der Regel	5 Jahre in der Regel
BE	Unabhängig davon, ob ein Arbeitsplatz geschaffen oder erhalten wird	50.000 Euro	50.000 Euro	10 Prozent	3 Jahre in der Regel
BB	Abhängig davon, ob ein Arbeitsplatz geschaffen oder erhalten wird	30.000 Euro 35.000 Euro f. Übergänger aus der WfbM	10.000 Euro	20 Prozent 50 Prozent bei Erhalt des vorhand. Arbeitsplatzes	2 bis 5 Jahre in der Regel
HB	Abhängig davon, ob ein Arbeitsplatz geschaffen oder erhalten wird	20.000 Euro	Keine Angabe	30 Prozent in der Regel	5 Jahre in der Regel
HH	Abhängig davon, ob ein Arbeitsplatz geschaffen oder erhalten wird	25.000 Euro	25.000 Euro	20 Prozent	Maximal 5 Jahre
HE	Abhängig davon, ob ein Arbeitsplatz geschaffen oder erhalten wird	70 Prozent der förderfähigen Nettokosten, maximal 50.000 Euro bei Schaffung eines neuen Arbeitsplatzes	40 Prozent der förderfähigen Nettokosten, max. 50.000 Euro zum Erhalt eines vorhandenen Arbeitsplatzes	30 Prozent für neu geschaffenen Arbeitsplatz 60 Prozent für den Erhalt eines vorhandenen Arbeitsplatzes	bis zu 6 Jahre (in der Regel), gestuft je nach Förderhöhe
MV	Abhängig davon, ob ein Arbeitsplatz geschaffen oder erhalten wird	30.000 Euro	Keine Angabe	30 Prozent	Maximal 6 Jahre pro gefördertem Arbeitsplatz

Land	Festlegung der maximalen Höhe zur Förderung investiver Kosten nach § 217 SGB IX	Maximale Höhe für die Schaffung eines neuen Arbeitsplatzes	Maximale Höhe für den Erhalt eines vorhandenen Arbeitsplatzes	Eigenanteil des Inklusionsbetriebs an der Förderhöhe	Dauer der Zweckbindung bei der Förderung von Investitionen
NI	Abhängig davon, ob ein Arbeitsplatz geschaffen oder erhalten wird	50.000 Euro	Differenz zu 50.000 Euro, sofern die Höchstsumme bei der Förderung zur Schaffung eines neuen Arbeitsplatzes nicht ausgeschöpft wurde	30 Prozent	1 Jahr bis 5 Jahre, abhängig von der Zuschusshöhe
NRW-LVR	Abhängig davon, ob ein Arbeitsplatz geschaffen oder erhalten wird	20.000 Euro	15.000 Euro	20 Prozent	5 Jahre in der Regel
NRW-LWL	Für jeden neuen und zusätzlich geschaffenen Arbeitsplatz	20.000 Euro	entfällt	mindestens 20 Prozent	5 Jahre bei der Förderung von Ausstattung 10 Jahre bei Förderung von Baumaßnahmen
RP	Abhängig davon, ob ein Arbeitsplatz geschaffen oder erhalten wird	30.000 Euro	0 Euro	30 Prozent	10 Jahre in der Regel
SL	Abhängig davon, ob ein Arbeitsplatz geschaffen oder erhalten wird	30.000 Euro	Keine Angabe	30 Prozent	25 Jahre in der Regel
SN	Abhängig davon, ob ein Arbeitsplatz geschaffen oder erhalten wird	30.000 Euro	30.000 Euro	30 Prozent (für Aufbau und Erweiterung) 50 Prozent (für Modernisierung)	bis zu drei Jahre, abhängig vom Einzelfall und von der Zuschusshöhe; 0 bis < 10.000 Euro: 1 Jahr bis 2 Jahre; Ab 10.000 Euro bis 30.000 Euro: 2 bis 3 Jahre
ST	Abhängig davon, ob ein Arbeitsplatz geschaffen oder erhalten wird	50.000 Euro	30.000 Euro (für Modernisierung)	30 Prozent	5 Jahre in der Regel

Land	Festlegung der maximalen Höhe zur Förderung investiver Kosten nach § 217 SGB IX	Maximale Höhe für die Schaffung eines neuen Arbeitsplatzes	Maximale Höhe für den Erhalt eines vorhandenen Arbeitsplatzes	Eigenanteil des Inklusionsbetriebs an der Förderhöhe	Dauer der Zweckbindung bei der Förderung von Investitionen
SH	Abhängig davon, ob ein Arbeitsplatz geschaffen oder erhalten wird	30.000 Euro	30.000 Euro je nach Einzelfallentscheidung	10 bis 30 Prozent	Keine typische Dauer, AfA-Tabellen und Anzahl neu geschaffener bzw. erhaltener Arbeitsplätze maßgebend
TH	Abhängig davon, ob ein Arbeitsplatz geschaffen oder erhalten wird	30.000 Euro	30.000 Euro	30 Prozent	Keine typische Dauer, da diese in der Ausübung des Ermessens festgelegt wird, in der Regel 1 Monat pro 500 Euro Leistung

Quelle: Befragung der Integrationsämter 2018, Angaben von den Integrationsämtern im Jahr 2020 geprüft und ggf. aktualisiert.

Tabelle 17 **Wesentliche Änderungen der Regelungen zur Förderung von Inklusionsbetrieben seit 2013**

Land	Jahr des Inkrafttretens der in Tabelle 1 bis 4 dargestellten Regelungen (im Kern)	Wesentliche Veränderungen der Regelungen seit 2013
BW	2009	<ul style="list-style-type: none"> • Regelmäßige Anpassung der Förderrichtlinie, z. B. Aufnahme von 12-Stunden-Arbeitsverhältnissen in die Pauschalierungstabelle zur Förderung des besonderen Aufwands
BY	2015	<ul style="list-style-type: none"> • Vereinheitlichung der Systematik bei der Förderung von besonderem Aufwand und Lohnkostenzuschüssen • Anhebung des Höchstförderbetrages bei Investitionskosten um 10.000 Euro pro neu geschaffenem Vollzeitarbeitsplatz • Erhöhung des Förderbeitrages für die betriebswirtschaftliche Beratung • Schaffung der Fördermöglichkeit von Fortbildungsmaßnahmen, z. B. Schulungen für nichtbehinderte Beschäftigte und Unterstützungspersonal im Umgang mit den schwerbehinderten Beschäftigten
BE	2014-2020	<ul style="list-style-type: none"> • ab 2014 Reduzierung der investiven Förderung von 25.000 auf 15.000 Euro • ab 2016 Zahlung von Leistungen zum Ausgleich des besonderen Aufwands in Höhe von 300 Euro, wenn die Person Eingliederungszuschüsse anderer Rehabilitationsträger erhält • ab 2016 Zahlung einer Ausbildungspauschale in Höhe von 773 Euro • ab 2018 Wechsel von einer unternehmensspezifischen Pauschale zu einer unternehmensübergreifenden Pauschale in Höhe von 30 Prozent des jeweiligen Arbeitnehmer-Bruttos sowie in Höhe von 35 Prozent für bestimmte Personengruppen • ab 2020 Zahlung von Leistungen zum Ausgleich des besonderen Aufwands in Höhe von 250 Euro (unabhängig von der Wochenarbeitszeit) sowie 30 bzw. 35 Prozent des jeweiligen Arbeitgeber-Bruttos für bestimmte Personengruppen als Berechnungsgrundlage für die unternehmensübergreifende Pauschale zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen nach § 27 SchwbAV
BB	2018	<ul style="list-style-type: none"> • Anhebung der Förderhöhen für Leistungen zum Ausgleich des besonderen Aufwands nach § 27 SchwbAV und für den besonderen Aufwand nach § 217 SGB IX sowie für Investition (WfbM-Übergänger) • Anpassung der Fördervoraussetzungen gemäß den Gesetzesänderungen
HB	2018	<ul style="list-style-type: none"> • Absenkung der investiven Zuschüsse (maximale Höhe pro Arbeitsplatz vormals 50.000 Euro)
HH	2016	<ul style="list-style-type: none"> • Änderungen der Förderregelungen aufgrund des Programms AlleImBetrieb

Land	Jahr des Inkrafttretens der in Tabelle 1 bis 4 dargestellten Regelungen (im Kern)	Wesentliche Veränderungen der Regelungen seit 2013
HE	2018	<ul style="list-style-type: none"> • Erprobung der Pauschalierung der Leistungen für den Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen nach § 27 SchwbAV (vom 01.05.2015 bis 31.12.2019) • Gewährung von Zuschlägen bei den Höchstförderbeträgen sowie Abschläge bei den Bindungsfristen möglich (Zeitraum 2017-2022) im Rahmen der hessischen flankierenden Maßnahmen zum Bundesprogramm AlleImBetrieb • 25 Prozent kürzere Bindungsfristen sowie Zuschläge zur investiven Förderung bei Einstellung bestimmter Personenkreise möglich (vom 01.01.2017 bis 31.12.2019) • Übernahme von Erstattungsleistungen durch das Integrationsamt an SGB XII-Träger bei dem Budget für Arbeit • 2020: Verstetigung der Pauschalierung der Leistungen für den Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen nach § 27 SchwbAV • 2020: Verlängerung der hessischen flankierenden Maßnahmen zum Bundesprogramm AlleImBetrieb
MV	2017	<ul style="list-style-type: none"> • Anpassung der Förderregularien an die geltenden Empfehlungen der BIH • Änderungen der Höhe der investiven Förderung, der Förderung zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen nach § 27 SchwbAV sowie für den besonderen Aufwand nach § 217 SGB IX • Keine Förderung von Bauinvestitionen seit 2017
NI	k.A.	<ul style="list-style-type: none"> • Anpassung der Förderrichtlinien an die Empfehlungen der BIH
NRW-LVR	2007	<ul style="list-style-type: none"> • keine Angabe
NRW-LWL	2008	<ul style="list-style-type: none"> • Seit 2016 keine kombinierte Förderung mehr von Investitionskosten gem. § 217 SGB IX aus Mitteln der Ausgleichsabgabe und aus Mitteln des Landesprogramms „Integration unternehmen!“, sondern ausschließlich aus Mitteln des Landesprogramms, die einer möglichen Investitionskostenförderung aus Mitteln des Bundesprogramms AlleImBetrieb vorgehen. • Die Förderung von Leistungen gem. § 27 SchwbAV (30 % vom AN-Brutto) sowie zum besonderen Aufwand gem. § 217 SGB IX (210 Euro) aus Mitteln der Ausgleichsabgabe gilt für alle bis 31.12.2015 geschaffenen Zielgruppenarbeitsplätze (Sonderregelung für Werkstattübergang und –alternative). • Für neue, zusätzliche Arbeitsplätze erfolgte eine befristete pauschale Förderung aus dem Bundesprogramm AlleImBetrieb. Seit 2020 erfolgt die o.a. pauschale Förderung für bis zu 350 neue Arbeitsplätze aus Mitteln des LWL-Haushalts.
RP	2019	<ul style="list-style-type: none"> • keine Angabe

Land	Jahr des Inkrafttretens der in Tabelle 1 bis 4 dargestellten Regelungen (im Kern)	Wesentliche Veränderungen der Regelungen seit 2013
SL	2016	<ul style="list-style-type: none"> • 2016: Erhöhung der Pauschalbeträge für Leistungen des besonderen Aufwands nach § 217 SGB IX, für Leistungen zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen nach § 27 SchwbAV und zur Förderung von Investitionskosten • 2020: Wegfall der maximalen (in Euro bemessenen) Förderbegrenzungen bei den Leistungen zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen nach § 27 SchwbAV
SN	2013-2015	<ul style="list-style-type: none"> • Betriebsspezifische Pauschalen zur Ermittlung von Leistungen zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen nach § 27 SchwbAV (2013) • Regularien zur Förderung investiver Kosten sowie zum Ausgleich des besonderen Aufwands nach § 217 SGB IX (2015) • Leistungen nach § 27 SchwbAV werden nur nach Zahlung des gesetzlichen Mindestlohnes gewährt, sofern keine Ausnahmeregelungen entsprechend Mindestlohngesetz bestehen. Erhöhung der Zahlbeträge für Minderleistung und persönliche Unterstützung (2015) • Anpassung der Zuschusshöhen nach § 27 SchwbAV an die Einzelplatzförderung. Zur Ermittlung des Aufwandes an personeller Unterstützung wird das Lohnniveau der personellen Unterstützer begrenzt. (2018) • Erhöhung der Pauschalen für den besonderen Aufwand (2018)
ST	2001	<ul style="list-style-type: none"> • Anpassung der Förderregularien an die geltenden Empfehlungen der BIH von November 2017 • seit 2018: 30.000 Euro investive Förderung für Modernisierungen • seit 2018: Festsetzung zu Leistungen zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen nach § 27 SchwbAV (33 Prozent Minderleistung)
SH	2016	<ul style="list-style-type: none"> • Anhebung der Pauschale für den Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen nach § 27 SchwbAV von 30 auf 50 Prozent • Einführung und Anhebung einer Pauschale für den Betreuungsaufwand • Erweiterung des Beratungsangebots bei Gründung von Inklusionsbetrieben • Erhöhung der Zuschussanteile bei Investitionskosten (Erweiterung und Modernisierung) • 2021: Absenkung der Pauschale für den Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen nach § 27 SchwbAV von 50 auf 35 Prozent
TH	2011	<ul style="list-style-type: none"> • ab 2014 Anhebung der Leistung für den besonderen Aufwand nach § 217 SGB IX von 200 auf 300 Euro.

Quelle: Befragung der Integrationsämter 2018, Angaben von den Integrationsämtern im Jahr 2020 geprüft und ggf. aktualisiert.

Tabelle 18 Strukturmerkmale der Länder

Land	Einwohner je Quadratkilometer 2018	Bruttoinlandsprodukt in Euro pro Einwohner 2019
Baden-Württemberg	310	47.290
Bayern	185	48.323
Berlin	4.090	41.967
Brandenburg	85	29.541
Bremen	1.629	49.215
Hamburg	2.438	66.879
Hessen	297	46.923
Mecklenburg-Vorpommern	69	28.940
Niedersachsen	167	38.423
Nordrhein-Westfalen-LVR	745	41.749
Nordrhein-Westfalen-LWL	385	35.159
Rheinland-Pfalz	206	35.457
Saarland	385	36.684
Sachsen	221	31.453
Sachsen-Anhalt	108	28.880
Schleswig-Holstein	183	33.712
Thüringen	132	29.883

Quelle: Für Einwohner je qkm Destatis (2020); für BIP je Einwohner Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2020).

Erläuterung: Angaben zu den Landschaftsverbänden LVR und LWL anhand eigener Berechnungen mittels LVR- bzw. LWL-Statistik (LVR 2020; LWL 2020a, LWL 2020b).

Tabelle 19 **Berechnung der Zahl Mitarbeitenden der Zielgruppe in Relation zu zwei Referenzgrößen nach Ländern**

Land	MA-ZG 2012	MA-ZG 2017	MA-ZG 2019	LB WfbM Arbeitsbereich h 2017	MmSB 18-65 Jahre 2017	MA-ZG Dichte 2012	MA-ZG Dichte 2017	MA-ZG Dichte 2019
BW	1.029	1.570	1.734	28.045	394.451	3,70	5,64	6,23
BY	1.542	1.516	1.700	33.465	481.655	4,59	4,51	5,06
BE	560	676	676	8.676	141.838	6,07	7,33	7,33
BB	216	291	275	10.239	103.205	2,58	3,47	3,28
HB	11	103	121	2.242	23.694	0,58	5,45	6,40
HH	76	106	135	4.475	55.160	1,84	2,56	3,26
HE	798	756	774	17.398	260.052	4,49	4,25	4,35
MV	76	135	149	8.152	87.586	1,09	1,94	2,14
NI	409	514	575	28.496	293.595	1,73	2,17	2,43
LVR	1.150	1.502	1.574	34.262	362.237	3,98	5,20	5,45
LWL	1.321	2.059	2.270	36.939	390.539	4,24	6,61	7,28
RP	731	753	846	13.148	138.900	6,59	6,79	7,63
SL	76	90	123	3.284	36.403	2,66	3,15	4,31
SN	552	671	713	15.454	155.974	4,36	5,30	5,64
ST	126	107	116	10.683	77.991	1,82	1,55	1,68
SH	207	330	393	11.165	112.244	2,27	3,62	4,31
TH	147	302	342	8.987	94.573	1,94	3,99	4,52

Quelle: Jahresberichte der BIH (2012, 2017, 2019 im Erscheinen), BaGüS (2019), Destatis (2019).

Erläuterung: Die Zahl der Zielgruppenbeschäftigten wurde zunächst zweifach ins Verhältnis gesetzt: (1) zur durchschnittlichen Anzahl der Menschen mit einer Schwerbehinderung im Alter zwischen 18 bis 65 Jahren im Jahr 2017. (2) zur durchschnittlichen Anzahl der Plätze im Arbeitsbereich von WfbM im Jahr 2017. Damit dieser zweite Kennwert die gleiche Größenordnung wie der erste erhält, wurde er um den Faktor 14 gekürzt. Der Kennwert „Beschäftigungsdichte“ entspringt der Wurzel aus der Summe der beiden quadrierten Kennwerte.

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.